ON05856

Les enfants d'abord

Sommaire du rapport du Comité consultatif sur les services à l'enfance

Novembre 1990

92-07970/

Table des matières

Les enfants d'abord 5

Introduction 5
Contexte 6
Droits naturels des enfants 7
Énoncé des droits naturels 8
Système de services actuel 9
Énoncé des buts 10
Promouvoir le bien-être et le développement sain 10
1. Une réponse intégrée par les services principaux 11
2. Aider les familles 13
3. Prévention et intervention précoce 14
4. Respecter la diversité 15
5. La promotion du bien-être selon les stades de développement 16
Établir une base économique pour les enfants 17
1. Pauvreté 18
2. Pensions alimentaires 20
3. Nouvelles occasions 20
Nouvelles orientations des lois portant sur l'enfance 21
Un cadre intégré pour un système destiné à l'enfance 24
1. Un organisme provincial pour l'enfance 26
2. Organismes locaux pour l'enfance 27
3. Mesures provisoires 28
Conclusion 29

Notre conception de l'enfance 29

Recommandations 30

Premier but 30
Deuxième but 34
Troisième but 36
Quatrième but 38

Les enfants d'abord

Introduction

Les enfants d'abord présente les vues et les stratégies du Comité consultatif sur les services à l'enfance pour placer le développement sain et le bien-être des enfants à l'avant-scène du programme public de l'Ontario.

Le titre du rapport est tiré du concept des «premières priorités» énoncé dans le rapport du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) intitulé *La situation des enfants dans le monde 1990*. Selon ce rapport, les enfants devraient être la priorité de la société et devraient pouvoir compter sur son engagement en tout temps.

Le Comité consultatif sur les services à l'enfance souscrit à ce concept et présente 63 recommandations pour aider à faire des «enfants d'abord» une réalité. Les recommandations sont toutes données à la fin du présent résumé.

Le Comité a été créé en 1988 par l'honorable John Sweeney, ministre des Services sociaux et communautaires de l'époque. Il avait pour mandat de trouver des moyens pour que les systèmes de services à l'enfance et à la famille de l'Ontario répondent mieux aux nouveaux besoins et d'élaborer un plan d'action.

Le Comité était présidé par le D[r] Colin Maloney, directeur général de la Société catholique d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto. Les membres ont été choisis de façon à représenter un large éventail de secteurs reliés aux services à l'enfance comme l'aide sociale et les services à la famille, la médecine, l'éducation, les services de santé mentale, les soins infirmiers, le système judiciaire, les services sociaux autochtones, la psychologie et la formation professionnelle.

Le Comité a mené une série de consultations avec des experts-conseils de différents secteurs reliés au développement des enfants et a demandé des présentations des principaux organismes ayant un intérêt dans les services à l'enfance et à la famille. Le Comité a aussi fait faire des recherches pour l'aider dans son travail.

La tâche assignée au Comité portait surtout sur les stratégies pour aider les enfants vulnérables. On s'inquiétait beaucoup du nombre croissant d'enfants qui ne bénéficient pas du réseau de services sociaux, finissent dans les rues des grands centres urbains de la province et deviennent des proies à l'exploitation, au crime

et aux mauvais traitements. Le Comité a examiné les solutions possibles pour améliorer les services et modalités de soutien qui interviennent dans les cas où les enfants ont des problèmes, mais il est allé plus loin en étudiant les façons de promouvoir le développement sain de tous les enfants. Si tous les enfants ont la chance de se développer, de recevoir de l'aide et d'être protégés contre les dangers, il y aura moins d'enfants à risque.

Contexte

Au cours de son examen, le Comité a tenu compte des réalités sociales et économiques qui touchent les enfants et les familles et des problèmes les plus souvent rencontrés chez les enfants.

À l'aube des années 90, l'Ontario est à un carrefour. Pendant de nombreuses années, le partenariat entre la famille traditionnelle, la collectivité et le gouvernement a réussi à répondre aux besoins de la majorité des enfants. Cependant, l'univers des enfants a changé, et au cours de cette transition, un fossé s'est creusé entre les besoins des enfants et des familles et le système en place pour répondre à ces besoins.

L'unité familiale traditionnelle, la mère à la maison à plein temps pour prendre soin des enfants et le père au travail, n'est plus la norme. La plupart des femmes, y compris les mères de jeunes enfants, ont des emplois à l'extérieur et leur participation au marché du travail est une contribution nécessaire à la stabilité financière de leur famille et à la viabilité économique de l'Ontario. La nouvelle famille des années 90 comprend aussi une augmentation substantielle du nombre de familles monoparentales et de familles mixtes, c'est-à-dire avec des enfants de différents mariages vivant tous sous un même toit. Au fur et à mesure que notre société devient plus multiculturelle, les enfants de l'Ontario deviennent un groupe de plus en plus diversifié avec des traditions sociales et familiales diverses.

Les facteurs économiques ont aussi une incidence sur la vie des enfants. Parmi les rapports qui ont beaucoup aidé le travail du Comité, deux se distinguent : *Transitions*, le rapport de 1988 du Comité d'examen de l'aide sociale (CEAS) qui mettait en relief le grave problème de la pauvreté chez les familles recevant de l'aide sociale et les faibles salariés, et le rapport de 1987, *Étude*

sur la santé des enfants de l'Ontario, qui traitait d'un nombre alarmant d'enfants, particulièrement des familles défavorisées, susceptibles d'avoir des troubles émotifs et de comportement.

Le Comité a constaté que les problèmes des enfants et des jeunes, comme la négligence et les mauvais traitements, le suicide, l'usage de la drogue et les sans-abri, nécessitent l'élaboration de nouvelles approches et la création de nouveaux partenariats. Sans de nouveaux types de services de soutien à l'enfance et à la famille qui refléteront les nouvelles réalités, le fossé entre les services de soutien qui sont nécessaires et ceux qui sont offerts continuera de s'élargir. La situation se produira malgré l'investissement substantiel de l'Ontario dans les services à l'enfance.

Droits naturels des enfants

Il est bien connu que les problèmes qui se produisent au cours de l'enfance peuvent avoir des répercussions négatives sur la vie adulte. Les facteurs qui risquent de miner la santé des enfants comprennent des soins interrompus ou incohérents des parents; le rejet ou le manque d'affection des parents; les mauvais traitements physiques ou les agressions sexuelles; la carence émotive; la négligence physique; les conflits familiaux et la pauvreté.

Les enfants vulnérables, c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles de développer des problèmes sociaux, émotifs et de comportement, sont plus susceptibles de dépendre des ressources publiques, particulièrement des services d'aide à l'enfance, de l'aide sociale, des services correctionnels et des services de santé mentale. Toutefois, le Comité est d'avis que tous les enfants sont potentiellement vulnérables parce qu'ils dépendent des adultes pour répondre à leurs besoins.

Par conséquent, on doit s'engager à s'assurer que tous les enfants reçoivent des soins essentiels adéquats pour avoir la chance de réaliser leur potentiel et de devenir des membres de la société en santé et productifs. La valeur des enfants doit se refléter dans les priorités et les engagements de tous les intervenants des secteurs public, privé et bénévole.

Pour exprimer cette valeur et cet engagement, le Comité a rédigé un énoncé des droits naturels de tous les enfants. Ce faisant, il a délibérément évité de se concentrer exclusivement sur les droits

acquis des enfants. Le débat actuel sur les droits acquis est en général hostile et les droits acquis sont souvent interprétés de façon trop restreinte pour signifier uniquement les droits procéduraux prévus dans la loi.

Le Comité appuie le concept des droits naturels, qui englobe les droits fondamentaux aussi bien que les droits procéduraux pour les enfants, et qui implique une responsabilité sociale collective pour assurer le respect de ces droits.

Énoncé des droits naturels

Tous les enfants ont le droit :

- de recevoir des soins affectueux de parents aimants, cohérents et compétents et d'autres personnes donnant des soins;
- de vivre dans des conditions qui permettent la croissance et le développement physique et affectif normaux;
- de vivre dans un foyer exempt de violence familiale, sociale ou physique, de brutalités et d'exploitation sexuelle, de négligence, de violence morale et d'abandon;
- de recevoir le soutien de toutes les personnes ou de tous les groupes dont le travail et la vie touchent les enfants et qui ont comme obligation de promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant;
- de recevoir les soins de santé et les traitements dont ils ont besoin, ainsi qu'une alimentation et un logement adéquats;
- d'avoir la possibilité d'étudier;
- d'avoir l'occasion de participer à la vie de leur collectivité culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'utiliser leur langue;
- d'avoir l'occasion de participer à la vie de la collectivité et de la société dans son ensemble;
- de recevoir l'assurance que les droits susmentionnés seront protégés par la société en tant que droits fondamentaux et procéduraux.

Système de services actuel

Le Comité a examiné les services élaborés en Ontario pour aider les enfants. Il s'est surtout intéressé aux services spécialisés du MSSC destinés aux enfants et aux familles ayant des problèmes : les services d'aide sociale à l'enfance, le traitement des enfants, les services d'intervention auprès des enfants et des familles et les services aux jeunes contrevenants. Le Comité a constaté que ces services doivent répondre à une demande qui dépasse leur capacité.

La gravité des problèmes et les besoins de traitement des enfants sont importants. La structure actuelle des services ne permet pas d'organiser des mesures plus systémiques comprenant la prévention et l'intervention précoce. Les services sont trop fragmentés, trop spécialisés et surchargés. Par ailleurs, des contraintes financières sérieuses nous obligent à trouver un moyen d'améliorer l'utilisation des ressources limitées.

Le Comité a également transcendé l'étude des services spécialisés pour examiner les systèmes de services principaux qui ont une grande incidence sur les enfants, comme l'éducation, la santé, les loisirs et les services de garde. Il a constaté que ces systèmes, qui représentent une source d'aide importante pour les enfants et les familles, fonctionnent en grande partie séparément les uns des autres.

Le Comité a conclu que les systèmes actuels n'assurent pas les droits naturels des enfants de façon adéquate. Ce qu'il faut pour apporter des changements substantiels, c'est une approche globale pour aider les enfants et les familles qui tiendrait compte de l'expertise et des ressources de tous les systèmes reliés à l'enfance. Des ressources supplémentaires seront peut-être nécessaires, mais on ne peut pas le décider avant que les ressources actuelles ne soient utilisées plus efficacement au nom des enfants.

Énoncé des buts

Le Comité propose les principaux buts suivants pour la transformation du réseau de services et de modalités de soutien à l'enfance. Les recommandations du rapport sont regroupées sous ces quatre buts :

- La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.
- Une base économique équitable doit être établie pour permettre aux familles et aux collectivités d'assurer les droits naturels des enfants.
- Les lois touchant directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.
- Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.

Promouvoir le bien-être et le développement sain

Premier but : La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.

Pour atteindre ce but, le Comité recommande la mise en œuvre d'un système qui non seulement détermine et fournit l'intervention précoce nécessaire pour remédier aux problèmes des enfants qui ont des troubles ou des difficultés, mais aussi met l'accent sur la promotion du bien-être et la prévention de problèmes pour tous les enfants.

Les efforts qu'il faudra déployer pour assurer les droits naturels des enfants varieront en intensité et les familles auront besoin de différents niveaux de soutien pour leur permettre de répondre aux besoins de leurs enfants. Ce sont souvent ceux qui auraient le plus besoin des services qui sont le moins susceptibles de les

utiliser. Le système de services doit avoir la flexibilité nécessaire pour fournir l'intensité et la gamme de services requis par un enfant ou une famille et doit pouvoir aider de façon honorable les enfants les plus dans le besoin et les plus marginaux.

Le défi est de taille. Les solutions doivent être universelles; elles doivent aller au-delà des limites professionnelles et juridiques traditionnelles; elles doivent garder les besoins des enfants au coeur du processus de planification. Le public doit mieux comprendre la tâche importante d'assurer les besoins naturels des enfants, et y participer davantage. Le gouvernement provincial devrait entreprendre une grande campagne pour sensibiliser davantage le public et accorder plus de soutien à la promotion des droits naturels des enfants.

En recommandant de nouveaux services qui répondraient aux droits naturels des enfants, une des principales orientations adoptées par le Comité impliquait le regroupement des services principaux et spécialisés pour mieux servir les enfants et les familles.

1. Une réponse intégrée par les services principaux

La plupart des enfants vont à l'école; bon nombre d'entre eux sont mis en contact avec le système de santé par des visites de routine à un médecin de famille ou à un hôpital ou par des visites des infirmières-hygiénistes; un certain nombre sont inscrits dans le système officiel de garde. Ces services principaux représentent une occasion de rejoindre les enfants avant qu'ils n'aient des problèmes. Cependant, pour permettre aux services principaux de jouer un rôle plus central dans le soutien de l'enfance et de la famille, il faut accroître leur capacité de promotion et de dépistage.

Les services principaux, comme l'éducation, la santé, la garde d'enfants et les loisirs, doivent être reliés aux fournisseurs de services spécialisés pour que les traitements de santé mentale, les thérapies familiales, l'intervention en cas de crise et les autres services spécialisés puissent être offerts par l'intermédiaire des services principaux. Ces derniers doivent être le pivot de l'organisation des services.

L'école devrait être le point central pour coordonner la mise en œuvre des services qui assurent les droits naturels des enfants

dans la mesure du possible. Nous avons déjà fait un pas dans cette direction; le tiers de toutes les garderies se trouvent dans des écoles, et à l'intérieur du système de garde d'enfants, il y a plus de 200 centres de ressources pour les parents. Dans bon nombre de conseils scolaires, il existe des écoles communautaires, ce qui signifie que les membres de la collectivité fournissent une variété de services de soutien aux enfants et aux familles. On retrouve des écoles dans la plupart des collectivités et des quartiers. L'organisation d'un système de soutien aux enfants et aux familles pourrait donc se faire depuis l'école.

Le rôle central des écoles en tant que point de départ des efforts de promotion a des conséquences de longue portée sur la façon dont les écoles fonctionnent actuellement, la façon dont les autres fournisseurs de services entrent en contact avec les écoles et la façon dont nous pensons nous servir de l'école comme centre de la vie communautaire.

Dans certaines collectivités, peut-être davantage dans les régions rurales plus éloignées, il ne sera pas pratique de se servir de l'école comme point central des services à l'enfance tout simplement en raison des distances. Dans ces cas, un autre endroit doit être trouvé pour regrouper les fournisseurs de services aux enfants dans un seul centre de la collectivité.

Selon le Comité, il est essentiel que les enfants soient conservés le plus possible dans leur milieu naturel, au foyer, à l'école et dans la collectivité. Le principe est déjà reconnu : les tendances à long terme des statistiques sur le bien-être des enfants indiquent que les sociétés d'aide à l'enfance essaient d'éviter les placements à l'extérieur du foyer dans la mesure du possible. Le système scolaire a aussi beaucoup progressé au cours des dernières années en ce qui a trait à l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers au système d'enseignement ordinaire.

Malgré ces progrès, les ressources pour les enfants ayant des difficultés sont encore plus susceptibles d'être disponibles lorsqu'il s'agit de remédier à un problème, une fois que l'enfant est sorti de son milieu normal. Pour aider la plupart des enfants dans leur milieu de vie habituel, les fournisseurs de services spécialisés devront engager des ressources pour l'intervention en cas de crise. De plus, il faudra acquérir de nouvelles compétences et

mettre en oeuvre des nouvelles stratégies. Par exemple, les enseignants doivent recevoir le soutien nécessaire pour leur permettre de maintenir l'enfant dans la classe.

Si on s'engage à maintenir les enfants au sein de leur famille dans la mesure du possible, il faut trouver une nouvelle façon d'intervenir pour aider les familles à traverser une crise. En fait, bon nombre des structures actuelles et des mécanismes de financement préviennent ou découragent la prestation de services d'une manière qui soutient les droits naturels des enfants. Le financement des organismes d'aide à l'enfance devrait être assez flexible pour permettre aux fournisseurs de mettre en oeuvre des mesures de rechange au placement des enfants en établissement.

Si les fournisseurs de services spécialisés veulent être de bons partenaires dans une relation avec les services principaux, on a beaucoup de travail préliminaire à faire pour surmonter les problèmes actuels que sont le chevauchement des mandats, la répétition des efforts au nom de chaque enfant et même des interventions inefficaces. Le Comité demande au MSSC de rationaliser son système fragmenté de services en même temps qu'il établit des liens avec les fournisseurs de services principaux.

2. Aider les familles

La famille est la pierre angulaire de toute notion xée sur la promotion du bien-être et du développement sain des enfants. Les familles doivent recevoir de l'aide si elles veulent fournir des soins stables. Elles doivent avoir facilement accès aux services. Pour aider les familles, il faut également des efforts concertés du gouvernement et des entreprises privées pour que les parents puissent établir un équilibre entre leurs obligations professionnelles et familiales.

Le Comité recommande la création de modèles d'intégration et de collaboration entre les services afin de simplifier l'accès aux services et de rationaliser le rôle des fournisseurs de services spécialisés. Il est important de simplifier les choses pour les familles qui cherchent à obtenir de l'aide. Il existe actuellement une multitude de points d'accès aux systèmes de services spécialisés. Des points d'accès uniques devraient être créés dans les collectivités pour coordonner l'évaluation et la prestation de

services; en outre, les heures de services et les modes de prestation devraient être plus flexibles.

De nos jours, la garde d'enfants accessible, abordable et de haute qualité est une nécessité pour les parents qui travaillent. Le nombre de places dans les garderies de l'Ontario est insuffisant et la qualité des soins fournis n'est pas uniforme. Le gouvernement provincial doit élaborer une politique détaillée concernant la garde des enfants, assortie d'un échéancier pour l'expansion générale des garderies et d'autres options pour les parents qui travaillent et leurs enfants.

Le Comité voit aussi le rôle que pourraient jouer les employeurs en aidant leurs employés à s'acquitter de leurs obligations familiales et professionnelles par l'application de mesures comme le travail à temps partiel et le travail partagé, les horaires flexibles et le travail à la maison, les congés pour s'occuper des enfants malades et les congés pour raisons de famille.

3. Prévention et intervention précoce

Même dans un contexte de promotion universel, il y aura toujours des enfants qui auront besoin de plus d'aide pour atteindre et maintenir un développement sain. Il faut augmenter notre capacité d'élaborer et d'offrir des services de prévention et d'intervention précoce. Il faut identifier tôt les risques ou les troubles et le faire plus systématiquement qu'à l'heure actuelle. Cette identification doit être soutenue par des programmes d'intervention précoce de grande qualité.

Toutefois, nous avons besoin d'en savoir davantage sur les problèmes qui peuvent surgir au cours de l'enfance et de l'adolescence et qui peuvent entraîner des problèmes sérieux à long terme. Avec cette information, on peut choisir les services de façon plus efficace. Le Comité croit que le programme interministériel *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur* devrait fournir des renseignements valables sur les interventions préventives et donner des exemples de modèles communautaires de programmes de prévention de qualité.

Un programme continu d'encouragement pour la prévention, financé séparément, doit être établi dans le système de services de l'Ontario pour s'assurer que la prévention fait l'objet d'une

attention constante à travers la province. Un programme indépendant de recherche et de projets de démonstration devrait également être mis en oeuvre pour améliorer nos connaissances des problèmes qui se manifestent tôt, du dysfonctionnement ultérieur qui en découle, et du succès relatif des efforts d'intervention.

4. Respecter la diversité

Les services doivent tenir compte des différentes traditions linguistiques et culturelles des familles de l'Ontario. À l'heure actuelle, les services ne sont pas tous accessibles de la même façon ou acceptables par tous. Certains groupes ethniques ou socio-économiques sont sous-représentés dans certains systèmes de services ou surreprésentés dans d'autres. Le Comité presse le gouvernement de prendre un engagement officiel pour réduire ces inégalités, principalement un accroissement du développement communautaire et de la planification locale, l'élaboration d'un plus grand nombre de services faciles à utiliser et des changements dans la formation des fournisseurs de services.

Le Comité recommande que le gouvernement provincial fournisse des ressources pour la formation et l'embauche afin de permettre la mise en oeuvre adéquate de la *Loi sur les services en français*.

Il faut porter une attention particulière aux communautés rurales éloignées et à celles du Nord. Ces régions ont besoin de ressources désignées pour élaborer et soutenir des modèles communautaires de prestation de services qui s'occuperaient des problèmes de distance entre les centres peu populeux et de la nécessité de former des travailleurs autochtones.

Il existe entre le gouvernement provincial et les peuples autochtones de l'Ontario une relation de confiance sans pareil. Les besoins des communautés autochtones sont considérables. Tous les indicateurs sociaux confirment que les autochtones sont les personnes les plus défavorisées au pays. Toute transformation des systèmes ayant des répercussions sur les autochtones doit tenir compte de la nécessité d'améliorer les occasions sociales et économiques de base et doit comprendre le développement communautaire.

Le gouvernement et les communautés autochtones doivent élaborer des modèles de services particulièrement adaptés aux autochtones qui répondent aux besoins uniques des enfants autochtones. Ces efforts comprendront éventuellement le transfert de la gestion des services à l'enfance aux organismes autochtones locaux. Le Comité appuie l'établissement de groupes de travail tripartites pour favoriser la plus grande participation possible des autochtones dans les décisions concernant l'élaboration des politiques, la recherche et la planification des programmes. Les dispositions prises entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario au sujet du partage des coûts des services aux enfants autochtones devraient être examinées et modifiées pour favoriser la prestation de services de promotion et de prévention par des organismes autochtones au sein des communautés autochtones.

5. Promotion du bien-être selon les stades de développement

Les droits naturels des enfants doivent être interprétés en fonction des besoins changeants qu'ont les enfants au fur et à mesure qu'ils grandissent. En soulignant les services nécessaires pour chaque groupe d'âge, le Comité traite les questions liées à l'éducation au rôle des parents, aux soins prénatals, à la petite enfance, aux années pré-scolaires, aux premières années scolaires, à l'adolescence et à la transition à l'âge adulte.

Le rapport recommande une meilleure éducation et des moyens contraceptifs pour réduire les grossesses chez les adolescentes, et des soins prénatals améliorés, des cours sur le rôle parental et des services de soutien à l'enfant pour aider les jeunes parents à s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités. Il propose l'expansion des services prénatals, particulièrement les services d'approche par les bureaux de santé publique, et l'établissement d'un réseau de services de soins aux nourrissons à l'échelle provinciale. La variété d'options pour la garde d'enfants, y compris de plus grands congés de maternité et de paternité payés, devrait être augmentée et améliorée. Dans la mesure du possible, les garderies devraient être situées dans les écoles.

Le Comité presse le gouvernement provincial d'instituer, de concert avec les conseils scolaires et les autres fournisseurs de services, des programmes qui seraient offerts aux enfants dans

leur collectivité pendant toute l'année. Des services de garde devraient être offerts à l'école pendant toute l'année et 24 heures sur 24 pour répondre aux besoins des parents qui travaillent. Il faudra peut-être apporter certains changements dans la programmation scolaire, comme des programmes par semestre, des journées prolongées et des jardins d'enfants ouverts toute la journée, et établir de meilleures relations avec les services de loisirs et de garde.

Le rapport parle également de la nécessité d'améliorer le dépistage précoce des problèmes des enfants et de fournir des services de traitement et d'intervention de qualité à la maison et à l'école. Les services de protection doivent avoir la possibilité d'intervenir rapidement dans les cas où les droits naturels des enfants à une vie sans danger sont menacés.

L'adolescence et les années de transition menant à l'âge adulte sont une période durant laquelle les jeunes continuent d'avoir besoin de supervision, de soutien, d'orientation et de protection pendant qu'ils continuent de se développer. La priorité du Comité est l'intervention en cas de crise et les stratégies de maintien de la famille pour que les besoins des adolescents aient plus de chances d'être satisfaits à la maison, à l'école et dans la collectivité.

Les écoles, les parents et les organismes d'aide à l'enfance ne sont plus légalement responsables des jeunes âgés de plus de 16 ans. On retire parfois l'aide aux jeunes au moment où ils en ont le plus besoin. Les jeunes âgés de 16 à 18 ans doivent avoir le droit de demander et d'obtenir de la protection des organismes d'aide à l'enfance et ceux-ci doivent avoir le mandat d'y répondre.

Établir une base économique pour les enfants

Deuxième but : Une base économique équitable doit être établie pour permettre aux familles et aux collectivités d'assurer les droits naturels des enfants.

Le Comité reconnaît que des changements aux services seuls ne réussiront pas à corriger les problèmes fondamentaux qui accompagnent la pauvreté. Les facteurs économiques ont en grande partie placé les systèmes à l'enfance sous un stress considérable et ont amené les familles, les employeurs et les syndicats, les

fournisseurs de services et les gouvernements à chercher de nouvelles options. Les familles, tout particulièrement les jeunes familles, ont de plus en plus de problèmes à répondre aux besoins des enfants dans le contexte économique actuel.

Bien que le pourcentage de familles vivant sous le seuil de la pauvreté ait connu un déclin depuis la récession du début des années 80, il n'y a pas eu de baisse significative dans le nombre réel d'enfants vivant dans la pauvreté. À l'aube des années 90, une nouvelle récession nous menace. Nous devons nous occuper explicitement de la chute du statut socio-économique des familles et des jeunes.

1. Pauvreté

Le Comité presse le gouvernement provincial de prendre des mesures pour résoudre les problèmes économiques et d'établir un échéancier rigoureux pour éliminer la pauvreté des enfants et des familles de l'Ontario. La prospérité future de notre société est inextricablement reliée au développement sain de tous les enfants de l'Ontario. Il faut élaborer des stratégies pour promouvoir la croissance économique, créer des emplois et augmenter les occasions de formation, et s'assurer que les parents et les jeunes ont suffisamment de ressources financières pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille.

Le transfert du revenu sous forme de crédits d'impôt et de déductions, ainsi que les prestations directes, comme les allocations familiales fédérales, se sont révélés des moyens efficaces et honorables de mettre de l'argent dans les portefeuilles des familles. De nombreux groupes de diverses tendances politiques affirment que les programmes de transfert du revenu sont encore la meilleure façon d'éliminer la pauvreté chez les enfants et le stress chez les familles pauvres.

Le Comité appuie sans réserve les recommandations économiques du rapport du CEAS, *Transitions*, particulièrement celles portant sur l'enfance et la famille.

Le Comité appuie particulièrement les recommandations du CEAS concernant l'amélioration des structures et des niveaux de prestation d'aide sociale et les subventions pour le logement. Il traite particulièrement de la nécessité de modifier les critères

d'admissibilité pour les jeunes de 16 à 20 ans vivant à la maison. Le Comité est aussi d'accord avec le système de planification des possibilités préconisé par le CEAS.

Les propositions du CEAS touchent non seulement les assistés sociaux mais aussi les faibles salariés. Le Comité presse le gouvernement provincial de négocier avec le gouvernement fédéral la conception et la mise en oeuvre d'un programme de revenu universel pour les enfants fondé sur les coûts minimum pour élever des enfants. Ce programme pourrait être fondé sur le programme d'allocations familiales actuel et intégrer les programmes de supplément au revenu fédéral et provincial.

Le Comité demande aussi au gouvernement provincial de penser à mettre en oeuvre un programme de prestations supplémentaires aux enfants pour les familles dont le revenu se situe en-dessous de la moyenne provinciale.

Le gouvernement provincial devrait examiner immédiatement le système fiscal de l'Ontario pour évaluer son incidence sur les familles et créer un nouveau système plus équitable. Le Comité demande à l'Ontario de prendre les devants dans la promotion de la réforme fiscale au niveau fédéral.

Entre temps, avant que des prestations nationales aux enfants soient instaurées, l'Ontario devrait presser le gouvernement fédéral de réinstaurer l'entière indexation des allocations familiales. Le seuil de revenu net de 50 000 $ aux fins de la «récupération» des allocations familiales est érodé par l'inflation au taux de trois pour 100 par année touchant de plus en plus de familles à revenu moyen à mesure que le seuil diminue. Le Comité appuie l'entière indexation des crédits d'impôt remboursables aux enfants et l'abolition du crédit d'impôt non remboursable aux enfants. L'abolition du crédit d'impôt non remboursable libérera de l'argent qui pourra servir à augmenter le crédit d'impôt remboursable aux enfants.

Avec la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale, le gouvernement provincial devrait intégrer l'aide au revenu, y compris les fonds d'urgence pour les enfants et les familles, aux autres secteurs de services pour s'assurer que le système peut aider les familles ayant des problèmes financiers.

2. Pensions alimentaires

Le Comité fait également des recommandations sur les pensions alimentaires lorsque les familles se séparent. La séparation et le divorce entraînent trop souvent une baisse du niveau de vie des enfants. Les enfants ont droit au niveau de vie qu'ils auraient pu avoir si leurs parents ne s'étaient pas séparés. Certains tribunaux suivent ce principe tandis que d'autres ne le font pas. Il devrait y avoir un barème établi pour les pensions alimentaires, entièrement indexé au coût de la vie, afin de donner des directives concernant la pension alimentaire pour les enfants.

Les barèmes établis par le tribunal doivent aller de pair avec des mécanismes rigoureux d'exécution des ordonnances alimentaires. Selon une enquête récente, 60 pour 100 des parents n'ayant pas la garde de leurs enfants ne versaient pas de pension alimentaire après la première année. Le programme actuel de garde d'enfants et d'exécution des ordonnances alimentaires devrait être renforcé pour offrir de manière efficace un revenu garanti aux enfants et aux familles dans les cas où le parent devant payer la pension refuse ou est incapable de respecter les ordonnances de la cour concernant la pension alimentaire.

Les gouvernements provincial et fédéral devraient modifier les règlements de l'impôt sur le revenu personnel qui exigent que le parent ayant la garde des enfants paie de l'impôt sur les pensions alimentaires.

3. Nouvelles occasions

Le Comité était particulièrement préoccupé par le marché du travail des jeunes et la nécessité d'améliorer les occasions de formation pour que les jeunes aient les compétences nécessaires pour obtenir et conserver un emploi intéressant.

Pour offrir une plus grande protection aux jeunes sur le marché du travail, le rapport demande une révision du taux du salaire minimum, des conditions de travail et des avantages sociaux pour les travailleurs à temps partiel. Des occasions de formation devraient être offertes aux jeunes grâce à des programmes

d'apprentissage et d'enseignement coopératifs élargis, et une aide financière adéquate permettant aux jeunes défavorisés de s'y inscrire. Le rapport propose que le gouvernement offre des stimulants financiers aux employeurs pour qu'ils investissent plus dans la formation.

La santé économique et sociale des collectivités de l'Ontario fait également partie des efforts déployés pour améliorer la sécurité économique des enfants et des familles. Le Comité appuie la participation des collectivités à la planification sociale et économique. En particulier, le gouvernement provincial devrait exiger que les organismes faisant une demande de fonds incorporent un élément de développement communautaire dans leurs opérations.

Nouvelles orientations des lois portant sur l'enfance

Troisième but : **Les lois touchant directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.**

Les lois provinciales peuvent déterminer les façons dont les membres de notre société s'acquittent de leurs responsabilités face aux droits naturels des enfants. Les lois peuvent changer ou exacerber les problèmes existants. Le gouvernement doit jeter les bases pour la protection des droits naturels des enfants par des mesures législatives.

L'examen des lois régissant les services à l'enfance de l'Ontario a amené le Comité à se poser de sérieuses questions. Il n'existe aucun engagement sous-jacent aux droits naturels des enfants; les lois comportent des incohérences qui isolent les services conçus pour aider les enfants et les familles; la nature fragmentée du système judiciaire limite le pouvoir des juges de rendre des décisions dans «l'intérêt véritable de l'enfant».

Le rapport recommande l'enchâssement des droits naturels des enfants dans toutes les lois existantes et les nouvelles lois et politiques qui touchent directement ou indirectement la vie des enfants. Il presse le gouvernement provincial de ratifier les principes enchâssés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*

de l'Organisation des Nations Unies et de demander au gouvernement fédéral d'en faire autant.

Le Comité aborde les incohérences législatives en ce qui a trait aux normes et critères utilisés par les juges pour évaluer les besoins des enfants et les solutions possibles dans un cas donné; l'âge acceptable pour donner son consentement; les critères d'admissibilité aux programmes et aux services; le droit à une entrevue, à une révision ou à une audience judiciaire. Le Comité met en lumière un certain nombre de préoccupations précises que soulèvent différents textes législatifs portant directement sur l'enfance, plus particulièrement la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Toutes les lois existantes devraient être revues et, au besoin, modifiées pour confirmer que «l'intérêt véritable de l'enfant» est le critère prédominant auquel un enfant a droit chaque fois qu'il entre en contact avec le tribunal ou les services obligatoires.

Le gouvernement doit aussi établir un principe directeur dans les lois, notamment dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour que les enfants soient servis dans leur propre collectivité, famille, école et entourage, lorsque cela sert leur intérêt véritable. Il serait ainsi possible d'assurer la cohérence dans les relations de soins aux enfants et de minimiser les changements inutiles et souvent traumatiques qui se produisent lorsque les enfants sont retirés de leur milieu familier pour subir un traitement ou être protégés. Une telle mesure devrait également encourager le réseau de services et de modalités de soutien à être plus sensible et à mieux répondre aux besoins de chaque enfant.

Le Comité craint que les jeunes âgés de 16 à 18 ans risquent particulièrement d'être jugés arbitrairement inadmissibles aux programmes offrant des services et modalités de soutien sociaux en raison de leur âge. Il faut des critères flexibles pour s'assurer que les intérêts véritables des enfants sont protégés. La fin de la tutelle par l'État à l'âge de 16 ans en est un exemple. Le critère de l'âge dans ce cas et dans d'autres, comme l'accès à l'évaluation thérapeutique, devrait être examiné en détail dans toutes les lois pertinentes.

Il existe des cas où le tribunal de la famille n'a pas pu intervenir

dans l'intérêt véritable de l'enfant en raison de contraintes législatives perçues dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Le Comité appuie la création d'une cour unifiée de la famille de palier supérieur pour s'assurer que la magistrature a le pouvoir d'assurer les droits naturels des enfants. À l'heure actuelle, par exemple, un juge du tribunal de la famille ne peut pas s'opposer aux décisions d'une société d'aide à l'enfance concernant le retrait d'un de ses pupilles du milieu où il se trouve, ou son placement ou transfert dans un milieu particulier, à moins qu'il y ait eu un abus flagrant du pouvoir statutaire. Avec une cour unifiée de la famille, le juge aurait le pouvoir ultime de déterminer si un placement est dans l'intérêt véritable d'un enfant ou de demander d'autres solutions pour qu'un enfant soit servi dans sa propre famille ou collectivité.

Une cour unifiée de la famille devrait entendre toutes les causes concernant le bien-être des enfants. Cela signifierait, par exemple, que les juges présideraient toutes les causes criminelles concernant la négligence des enfants ou les mauvais traitements qui leur sont infligés.

Le Comité se pose de sérieuses questions sur le fonctionnement du système pour les jeunes contrevenants. Il y a un arriéré de travail concernant les demandes d'accès aux programmes de traitement. Le programme de mesures de rechange de l'Ontario, qui permet aux jeunes contrevenants de choisir d'autres mesures comme les travaux communautaires au lieu de passer par toutes les procédures judiciaires, est limité. La répartition du pouvoir pour la prestation de services entre le MSSC (contrevenants âgés de 12 à 15 ans) et le ministère des Services correctionnels (contrevenants de 16 et 17 ans) entraîne des anomalies dans la façon dont les jeunes sont servis.

Le système des jeunes contrevenants devrait être intégré du point de vue judiciaire, administratif et philosophique. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* devrait être modifiée pour comprendre tous les jeunes de 12 à 17 ans, et la responsabilité des jeunes de 16 et 17 ans devrait être transférée du ministère des Services correctionnels au MSSC. Le gouvernement provincial doit aussi élaborer un programme complet de mesures de rechange comme le prévoit la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Le Comité presse également le gouvernement provincial de demander au gouvernement fédéral de modifier la *Loi sur les jeunes contrevenants* pour établir un meilleur équilibre entre le droit d'un particulier de refuser un traitement et le droit à la protection de la collectivité.

Le gouvernement fédéral devrait aussi modifier le *Code criminel* pour empêcher quiconque, y compris les parents et les professeurs, d'utiliser les châtiments corporels sur les enfants.

Un cadre intégré pour un système destiné à l'enfance

Quatrième but : **Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.**

Le système d'aide à l'enfance que nous avons actuellement est constitué de plusieurs ministères provinciaux, de centaines de responsables locaux et de plus d'un millier d'organismes. Ils ont tous leurs propres mandats, régions à servir, ressources et responsabilités. Les fournisseurs de services, qu'ils proviennent des directions des ministères provinciaux, des organismes bénévoles ou des administrations locales, s'emploient à s'acquitter de leurs propres responsabilités et à établir leurs propres programmes. Cependant, il n'existe pas de cadre intégré pour chapeauter le réseau. Il n'existe pas de vrai système pour l'enfance.

Nous devons créer un système pour l'enfance qui a la même conception des droits naturels des enfants. Nous devons établir des mécanismes pour que les idées prennent forme. L'objet de l'unification du système n'est pas seulement de favoriser une administration simplifiée, mais d'approcher les solutions de façon différente. Les recommandations du Comité nécessitent un système qui peut assurer de façon systématique les droits naturels des enfants. Si le système continue de fonctionner comme une série de parties disjointes, il est peu probable que nous changerons nos anciennes façons d'envisager les services à l'enfance.

L'Ontario doit établir un nouveau programme public pour l'enfance, un plan d'action qui place les droits naturels des enfants avant toute chose et un cadre qui produira des changements. Le gouvernement ne devrait pas être le seul responsable de la mise en œuvre du nouveau programme mais il doit donner le ton et maintenir l'élan acquis pour que les changements soient apportés au système. Pour créer ce nouveau système cohérent, il faudra la participation de tous les intervenants, y compris les parents, les fournisseurs de services et les autres, en plus d'une direction ferme du gouvernement provincial.

Nous avons la chance actuellement d'apporter des changements significatifs à la façon d'approcher les services et modalités de soutien pour l'enfance. De nouveaux partenariats sont formés dans les ministères et les collectivités. Grâce à l'informatique, on peut de plus en plus relier les services et systèmes.

Le Comité est convaincu qu'en essayant d'encourager la collaboration volontaire ou de coordonner des systèmes disparates qui ont différents objectifs et responsabilités, nous ne réussirons pas à résoudre notre plus grande préoccupation qui est d'assurer les droits naturels des enfants. La collaboration volontaire, quoiqu'utile, ne sera pas nécessairement efficace à long terme parce qu'elle est sujette aux intérêts de ceux qui continuent d'offrir une relation de coopération. Les efforts de coordination pour essayer d'établir des liens entre les systèmes de services se sont toujours heurtés à des problèmes concernant les chasses gardées, les valeurs contradictoires et les obligations de rendre compte mal définies.

Un seul organisme pour l'enfance au sein du gouvernement provincial devrait s'occuper de toutes les principales lois, de la planification stratégique, de l'élaboration des politiques et des programmes, et du financement des services à l'enfance. Pour compléter cet organisme à l'échelle locale, il doit y avoir des organismes pour l'enfance qui rendent compte à leurs collectivités et au gouvernement provincial de la planification et de la gestion d'un système à l'enfance.

Ce genre de changement fondamental nécessitera une réorganisation du gouvernement provincial pour intégrer l'administration des services à l'enfance dans un seul organisme, et créer de

nouvelles structures pour la planification et la gestion des systèmes à l'échelle locale. Il faudra modifier les lois et repenser les mandats traditionnels. Les nouvelles structures devraient reposer sur l'expertise et l'expérience inhérentes des organismes en place, mais elles doivent constituer un nouveau départ, munies d'un mandat clair et d'une volonté d'apporter des changements. Elles doivent aussi refléter un partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les collectivités locales.

1. Un organisme provincial pour l'enfance

Le nouvel organisme provincial devrait regrouper les responsabilités et le personnel offrant des services à l'enfance de cinq ministères : MSSC, Éducation, Services correctionnels, Santé, et Tourisme et Loisirs.

Le MSSC et le ministère de la Santé ont déjà commencé à intégrer certaines de leurs fonctions pour les personnes âgées et les personnes handicapées en vertu d'une stratégie sur les soins prolongés. Un organisme pour l'enfance ira plus loin en regroupant aussi les services à l'enfance de ces deux ministères. Il est important que le ministère de l'Éducation fasse partie du nouvel organisme en raison des liens étroits entre l'éducation et le développement de l'enfant. L'école est l'endroit idéal pour offrir une gamme de services à l'enfance. De plus, les services aux jeunes contrevenants, maintenant offerts par le ministère des Services correctionnels, devraient faire partie de l'organisme tout comme les programmes de loisirs pour les enfants.

Le Comité a pensé à d'autres moyens que l'intégration, comme une direction générale des services à l'enfance ou un organisme interministériel pour coordonner les services à l'enfance. Cependant, ces autres solutions ne permettent que d'influencer les politiques gouvernementales et non pas de les mettre en œuvre. Selon le Comité, il est essentiel d'avoir un organisme pour l'enfance qui peut mettre en œuvre des changements, qui est responsable du financement et qui a un poids politique au sein du gouvernement. Il doit y avoir un ministre de l'enfance qui défend devant le Conseil des ministres les droits naturels des enfants et qui peut transformer les propositions en réalité par l'entremise d'un organisme qui a le mandat et les ressources pour le faire.

2. Organismes locaux pour l'enfance

L'autre élément essentiel d'un cadre intégré est la création d'organismes pour l'enfance à l'échelle locale. Ces organismes regrouperaient un système de services sociaux, éducatifs, correctionnels, de santé et de loisirs. Ils nécessitent la participation de cinq ministères et une foule de directeurs, de planificateurs et de bailleurs de fonds à l'échelle locale. Il touche un autre palier de gouvernement, les administrations municipales, et les conseils scolaires qui sont élus localement et financés par l'impôt foncier local et par les subventions du gouvernement provincial.

Pour le Comité, il est important que le gouvernement provincial délègue ses pouvoirs d'instaurer plus de services à l'enfance à l'administration locale. Un organisme local favorisera la participation et l'intérêt de la collectivité aux problèmes reliés à l'enfance et encouragera la participation des parents et des autres intervenants dans la planification des meilleurs moyens d'assurer les droits naturels des enfants.

L'organisme local pour l'enfance rendra compte à son électorat local et sera composé de membres élus par la collectivité; il sera régi par les lois et règlements provinciaux et les politiques de l'organisme provincial pour l'enfance. Il faut établir une structure de responsabilité régissant les rapports de l'organisme avec le gouvernement provincial et la collectivité servie.

Le rapport n'examine pas toutes les questions de mise en œuvre reliées à l'établissement de ces organismes locaux. Il indique que ces organismes nécessiteront une nouvelle définition du mandat des conseils scolaires parce que ces nouveaux organismes seront responsables de la planification, de la gestion des systèmes et de l'affectation des ressources, ce qui touche le système scolaire pour s'étendre aux services sociaux, de santé, correctionnels et de loisirs à l'enfance.

Le rapport ne manque pas de recommander que la création de ces nouveaux organismes ne constitue pas un fardeau accru aux contribuables locaux. Le Comité indique également que ces nouveaux organismes ne devraient pas être responsables de la prestation directe de tous les services à l'enfance.

3. Mesures provisoires

La mise en oeuvre de ces changements nécessitera beaucoup de travail. Le rapport propose la création d'un conseil pour l'enfance de l'Ontario, composé des sous-ministres des ministères concernés et présidé par le secrétaire du Conseil des ministres, qui serait directement comptable au premier ministre. Le conseil aura pour tâche de mettre en oeuvre le programme public pour l'enfance et de faire fonctionner le nouveau système.

Le conseil sera notamment chargé de nommer les membres des conseils provisoires locaux qui planifieront à l'échelle locale la mise en oeuvre des nouveaux organismes pour l'enfance. Ces conseils locaux planifieront également des stratégies pour assurer les droits naturels des enfants de manière intégrée et holistique.

Les autres principales responsabilités du conseil provincial comprennent : la planification de la mise en oeuvre du nouvel organisme provincial, y compris tous les changements législatifs, administratifs et des changements dans les politiques; la coordination des activités du ministère durant la période menant à la création du nouvel organisme provincial, y compris l'intégration des services à l'enfance au sein des ministères; la planification des nouveaux organismes locaux; l'élaboration d'une structure de responsabilité et d'une formule de financement adéquate et équitable pour les services à l'enfance; le règlement des questions de partage des coûts avec les administrations locales et l'élaboration d'un mécanisme pour s'assurer que les contribuables locaux ne sont pas forcés d'assumer un fardeau financier supplémentaire pour les services à l'enfance qui sont actuellement financés par le gouvernement; la création d'une base de données complète pour la planification des services à l'enfance.

Le conseil pour l'enfance de l'Ontario devrait être responsable de la supervision de la mise en oeuvre des sections du rapport acceptées par le gouvernement.

Les conseils provincial et locaux seront peu à peu éliminés lorsque les nouveaux organismes seront en place. Le Comité recommande également la création d'un comité consultatif permanent des services à l'enfance de l'Ontario, dont les membres nommés proviendraient de l'extérieur du gouvernement, pour conseiller le premier ministre sur la façon d'assurer les droits

naturels des enfants. Le comité consultatif se concentrera sur les questions reliées à l'enfance, sensibilisera le public à ces questions, et aidera à maintenir le partenariat entre tous ceux dont la vie touche les enfants.

Conclusion

Nous ne pouvons pas tourner le dos à nos enfants. Nous devons rallier nos efforts et nos ressources pour protéger et nourrir ceux qui constituent l'avenir de la société.

Ce qui est aujourd'hui moralement correct pour l'enfance est aussi pressant, économiquement et socialement, pour la viabilité continue de l'ensemble de la société. Le cycle des problèmes auxquels les enfants doivent faire face dans les années 90 aura une incidence profonde sur la productivité économique future et la stabilité sociale.

Le soin des enfants relève d'abord des parents et ensuite de chacun de nous. C'est dans cet esprit que le Comité présente sa conception de l'enfance pour l'Ontario.

Notre conception de l'enfance

Nous voyons une province où les enfants sont considérés comme la plus grande valeur de la société. Dans cette société, préserver les droits naturels des enfants, à savoir la chance de se développer, de recevoir l'aide nécessaire et d'être protégés contre les dangers, sont compris non seulement comme une responsabilité mais comme un privilège reconnu et partagé par tous les hommes et femmes.

Nous voyons le soin des enfants comme un partenariat où les parents sont appuyés dans leurs efforts pour élever leurs enfants par ceux dont la vie touchent les enfants. Tous les membres de la collectivité travaillent au développement sain des enfants et aident les enfants en difficulté. Par conséquent, les systèmes officiels et les fournisseurs de soins non officiels joignent leurs efforts pour créer un réseau flexible, intégré et accessible de services à l'enfance.

Nous voyons une province où tous les gens cherchent à promouvoir le bien-être et les droits naturels des enfants.

Recommandations

Premier but : La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.

Le gouvernement provincial devrait organiser une campagne de promotion des droits naturels des enfants, de l'ampleur de la campagne Participaction, afin de sensibiliser davantage le public et d'obtenir son appui.

Les services principaux, comme les écoles, les bureaux de santé publique, les services de loisirs et les garderies, devraient devenir des points de convergence de l'organisation de services conçus pour assurer les droits naturels des enfants. Les services spécialisés doivent organiser leurs activités en relation avec ces services par l'établissement de rapports officiels.

Les enfants devraient être gardés le plus possible dans leur milieu familial, scolaire et communautaire naturel. Il faudra que les services spécialisés consacrent des ressources pour l'intervention en cas de crise et que de nouvelles compétences soient acquises et de nouvelles stratégies soient élaborées et mises en œuvre afin de venir en aide aux enfants dans leur milieu naturel.

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit rationaliser son système fragmenté de services tout en favorisant la création de liens entre les fournisseurs de services actuels.

Le gouvernement provincial devrait promouvoir des modèles d'intégration de services et de collaboration qui simplifient l'accès aux services et rationalisent le rôle des fournisseurs de services spécialisés, qui représentent une ressource limitée.

Il devrait y avoir un établissement principal qui fonctionnerait en tant que point central pour la prestation de services à l'intention des enfants dans les collectivités. Lorsque cela est possible, l'école devrait être utilisée à cette fin.

L'accessibilité aux services spécialisés doit être améliorée par la création de points d'accès uniques dans les collectivités qui sont en mesure de coordonner l'évaluation et la prestation des services. L'accessibilité doit également être améliorée par une plus grande flexibilité des heures de service et des méthodes de prestation.

Le gouvernement provincial devrait élaborer une politique complète relative à la garde des enfants assortie d'un échéancier pour l'expansion à grande échelle des garderies, et établir d'autres options en matière de services de garde à l'intention des parents qui travaillent et de leurs enfants.

Les employeurs devraient répondre aux demandes des travailleurs ayant des obligations familiales en diminuant les heures de travail, lorsque cela est possible, par la mise en œuvre de différentes mesures comme le travail à temps partiel, le travail partagé, des heures de travail flexibles, le travail à la maison, des congés pour prendre soin d'enfants malades et des congés pour raisons familiales.

Un programme de recherches indépendant et des projets de démonstration doivent être financés pour fournir des renseignements sur les problèmes qui se manifestent tôt et le dysfonctionnement ultérieur qui en découle en plus de renseignements relatifs au succès des efforts d'intervention. Outre la création d'une base de données complète, de telles recherches devront permettre d'orienter les interventions efficaces auprès des enfants.

Les organismes de services à l'enfance doivent avoir la flexibilité financière pour mettre en œuvre des stratégies de rechange au lieu du placement en établissement.

Tous les fournisseurs de services devraient travailler directement avec les membres de la collectivité dans la création de services accessibles qui tiennent compte de la diversité culturelle, ethnique, raciale, religieuse, linguistique et régionale unique de la population de l'Ontario. Pour ce faire, il sera nécessaire d'augmenter la représentation des groupes minoritaires au sein des conseils d'administration des organismes.

Le gouvernement provincial devrait fournir des ressources pour la formation et la dotation en personnel afin de mettre en œuvre de façon efficace la *Loi sur les services en français*.

Des ressources désignées doivent être fournies afin de promouvoir les réseaux naturels de soutien et d'assurer la formation des travailleurs provenant des collectivités rurales isolées du Nord afin de créer et de soutenir des modèles communautaires de prestation de services dans cette région.

Le gouvernement et les collectivités autochtones devraient se concerter davantage afin d'élaborer des modèles de prestation de services conçus précisément pour les autochtones et qui répondent aux besoins uniques des enfants autochtones. Cela nécessitera le transfert de la gestion des services à l'enfance aux organismes autochtones locaux.

Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral devraient concevoir un processus et créer un groupe de travail afin de faire participer le plus possible les autochtones à l'élaboration de politiques, à la recherche et à la planification de programmes.

Les dispositions de partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provincial concernant les services aux autochtones devraient être examinées et modifiées pour soutenir la prestation de services de promotion et de prévention par des organismes autochtones à l'intention des collectivités autochtones.

Des efforts considérables doivent être faits par l'entremise du système d'éducation et d'un meilleur contrôle des naissances afin de diminuer le nombre de grossesses chez les adolescentes.

La capacité de l'adolescent de remplir son rôle de parent doit être améliorée par des soins prénatals améliorés, une formation sur le rôle parental et des services de garde adéquats afin de permettre à l'adolescent de continuer l'école ou de travailler.

Les services prénatals devraient être élargis et la capacité des services de dépistage des bureaux de santé publique devrait être améliorée afin de s'assurer que toutes les femmes enceintes ont accès à des soins prénatals de haute qualité.

Des réseaux de services de puériculture devraient être créés à la grandeur de la province et ces services comprendraient des infirmières-hygiénistes ayant un rôle de dépistage et de soutien élargi, des centres de ressources pour les familles et des réseaux d'entraide. Des stimulants financiers pour favoriser l'utilisation de ces services devraient être envisagés.

Une gamme de services de garde doit être mise à la disposition des parents lorsque leurs enfants sont jeunes, comme des congés parentaux élargis (12 à 18 mois) partagés par les deux parents.

Les services de garde d'enfants devraient être situés dans les collectivités, et dans les établissements scolaires lorsque cela est possible.

Le gouvernement provincial, de concert avec les conseils scolaires locaux, les écoles et les autres fournisseurs de services, doit créer des programmes s'échelonnant sur toute l'année à l'intention des enfants et de leur collectivité.

Les fournisseurs de services doivent améliorer leur capacité de détecter assez tôt l'apparition de problèmes. Des services d'intervention et de traitement de haute qualité devraient être disponibles à l'intérieur du milieu familial et scolaire normal dès que les problèmes ont été découverts.

Lorsque les droits naturels des enfants d'être protégés contre les maux physiques sont menacés, les services de protection doivent être en mesure de réagir rapidement et avec l'intensité nécessaire afin d'améliorer la sécurité de l'enfant.

Les fournisseurs de services doivent utiliser leurs ressources pour les interventions en cas de crise et des stratégies de préservation de la famille afin d'améliorer leur capacité à garder les enfants à l'intérieur des familles le plus possible.

Les adolescents âgés de 16 à 18 ans devraient avoir le droit de demander protection et les organismes de services à l'enfance devraient recevoir le mandat de répondre à leur demande.

Deuxième but : Une base économique équitable doit être établie pour permettre aux familles et aux collectivités d'assurer les droits naturels des enfants.

Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, en particulier celles concernant l'enfance et la famille.

Le gouvernement provincial devrait négocier avec le gouvernement fédéral pour concevoir et mettre en oeuvre un programme de revenu universel pour les enfants fondé sur les coûts minimum pour élever des enfants.

Le gouvernement provincial devrait mettre en oeuvre un programme provincial de prestations supplémentaires pour les enfants dont les familles touchent un revenu inférieur à la moyenne provinciale.

Le gouvernement provincial doit immédiatement réviser le système fiscal de l'Ontario afin d'évaluer son incidence sur les familles et doit prendre des mesures pour créer un système plus équitable. Le gouvernement provincial devrait également presser le gouvernement fédéral de restaurer l'indexation complète des allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants remboursable et d'abolir le crédit pour enfants non remboursable dans le cadre des efforts fédéraux pour atteindre une plus grande équité dans le système fiscal.

Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour intégrer l'aide au revenu, y compris les fonds d'urgence pour les enfants et leurs familles ayant besoin temporairement d'aide financière, à d'autres secteurs de services afin de servir les enfants et leurs familles de façon plus intégrée.

Le gouvernement provincial doit élaborer un calendrier ferme pour éliminer la pauvreté chez les enfants et les familles de l'Ontario.

Le gouvernement provincial doit établir un barème défini de pensions alimentaires afin d'orienter l'exécution d'ordonnances alimentaires. Ce barème aurait pour but de veiller à ce que les enfants soient capables de jouir du niveau de vie qu'ils auraient eu si leurs parents ne s'étaient pas séparés. Ce barème doit être entièrement indexé au coût de la vie.

Le gouvernement provincial doit renforcer et élargir les moyens du système public d'avances aux fins de l'exécution d'ordonnances alimentaires afin de fournir un revenu minimum garanti aux enfants et à leurs familles dans tous les cas où le parent devant payer la pension alimentaire refuse ou est incapable de s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par la cour.

Le gouvernement provincial doit modifier les règlements de l'impôt sur le revenu personnel qui obligent les parents ayant la garde des enfants à payer de l'impôt sur la pension alimentaire afin d'éliminer le fardeau de la double imposition sur le parent, et il devrait presser le gouvernement fédéral de faire la même chose.

Le gouvernement provincial doit s'employer à consolider les services et modalités de soutien aux jeunes en période de transition, y compris l'aide financière, et essayer d'établir un pont entre les programmes intergouvernementaux et interministériels.

Le gouvernement provincial doit réviser le taux du salaire minimum, la disponibilité des avantages sociaux et les conditions de travail à temps partiel afin de faire des lois protégeant davantage les jeunes sur le marché du travail.

Le gouvernement provincial, de concert avec les représentants communautaires locaux, doit élargir les programmes d'apprentissage et d'enseignement coopératifs pour les jeunes et établir des régimes d'aide pour les étudiants de ces programmes dont une aide financière et des logements, au besoin.

Le gouvernement provincial doit encourager les employeurs et les syndicats à investir dans les jeunes en augmentant les occasions de formation et en appuyant le développement économique communautaire par des avantages financiers et d'autres mesures.

Le gouvernement provincial, en collaboration avec les représentants de la collectivité, doit développer et renforcer la capacité des communautés de participer efficacement à la planification et à la gestion économique et sociale des activités aux échelons local et provincial.

Le gouvernement provincial doit exiger que les organismes recevant des fonds du gouvernement incorporent un élément de développement communautaire dans la structure de leurs services et modalités de soutien. Lorsqu'il n'y a pas de financement direct, le gouvernement devrait encourager d'autres représentants de la communauté à appuyer les projets de développement communautaire.

Troisième but : Les lois touchant directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.

Les droits naturels des enfants doivent être enchâssés dans toutes les nouvelles lois et celles déjà en vigueur ainsi que dans les politiques qui touchent directement ou indirectement la vie des enfants.

Le gouvernement provincial doit immédiatement ratifier les principes enchâssés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* de l'Organisation des Nations Unies et presser le gouvernement fédéral d'en faire autant.

Toutes les lois pertinentes devraient être modifiées pour confirmer encore une fois que «l'intérêt véritable de l'enfant» constitue le principal critère auquel un enfant a droit chaque fois qu'il entre en contact avec les tribunaux ou les services obligatoires.

Les lois portant sur le placement des enfants, notamment la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, doivent être modifiées pour contenir un principe directeur élémentaire d'uniformité dans les soins apportés dans le milieu «familier» des enfants lorsqu'il y va de l'intérêt véritable de l'enfant.

Toutes les lois portant sur l'enfance et la famille devraient être évaluées en profondeur afin d'établir une constance législative en ce qui a trait à l'âge, à l'accès à une révision judiciaire, aux services d'un avocat, à l'évaluation thérapeutique et au droit naturel de participer à des évaluations pour déterminer l'aide financière et les libertés accordées.

Le gouvernement provincial devrait créer une cour unifiée de la famille de palier supérieur, où chaque juge recevrait des pouvoirs élargis et la discrétion de prendre des décisions dans l'intérêt véritable de l'enfant en tout temps.

Le système des jeunes contrevenants de l'Ontario devrait être intégré sur les plans judiciaire, administratif et philosophique. Le gouvernement provincial devrait modifier la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour comprendre tous les enfants de 12 à 17 ans dans la Partie IV traitant des jeunes contrevenants. Les contrevenants de 16 et 17 ans devraient relever du ministère des Services sociaux et communautaires et non pas du ministère des Services correctionnels.

Le gouvernement provincial doit s'engager à élaborer un programme complet de mesures de rechange comme le prévoit la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Le gouvernement provincial doit modifier la *Loi sur les infractions provinciales* pour y inclure des dispositions concernant des programmes de mesures de rechange semblables à celles de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Le gouvernement provincial devrait demander au gouvernement fédéral de modifier l'article 22 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* afin d'offrir un meilleur équilibre entre les droits des personnes de refuser un traitement et les droits de la collectivité d'être protégée.

Le gouvernement provincial doit réexaminer les directives concernant les mises en liberté sous caution des jeunes contrevenants pour s'assurer que le critère de rapport avec la collectivité n'est pas plus sévère pour les jeunes que pour les adultes.

Le gouvernement provincial devrait presser le gouvernement fédéral de modifier l'article 43 du *Code criminel* pour empêcher quiconque, y compris les parents et les enseignants, d'utiliser les châtiments corporels sur les enfants.

Le gouvernement provincial doit immédiatement adopter des principes concernant l'absentéisme et élaborer des lois appropriées qui engloberaient les droits naturels des enfants afin d'assurer la continuité de soins aux enfants dans leur environnement «familier».

Quatrième but : **Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.**

Le gouvernement provincial, en collaboration avec les parents, les fournisseurs de services et les autres qui travaillent auprès des enfants, doit élaborer un programme public pour assurer les droits naturels des enfants. Le programme guidera les lois, la planification et l'élaboration de politiques à venir dans tous les ministères qui ont une influence directe ou indirecte sur les services et modalités de soutien à l'enfance.

Le gouvernement provincial doit établir un organisme provincial pour l'enfance qui intégrerait la responsabilité pour toutes les principales lois, la planification stratégique, l'élaboration de programmes et de politiques et le financement de services pour les enfants. Cet organisme devrait au moins assurer les responsabilités concernant l'enfance relevant aujourd'hui des ministères des Services sociaux et communautaires, de l'Éducation, des Services correctionnels, de la Santé, et du Tourisme et des Loisirs.

Le gouvernement provincial doit établir à l'échelle locale des organismes pour l'enfance élus qui sont responsables de la planification, de la gestion des systèmes et de l'affectation des ressources pour les services sociaux, éducatifs, correctionnels,

de santé et de loisirs destinés aux enfants dans leurs secteurs de compétence. Ces organismes seront comptables devant l'organisme provincial à l'enfance et leurs collectivités respectives.

Le gouvernement provincial doit établir un conseil provisoire pour l'enfance, composé de sous-ministres, pour élaborer et mettre en œuvre les politiques et projets du programme public pour l'enfance. Le conseil, présidé par le secrétaire du Conseil des ministres et devant rendre compte au premier ministre, devrait avoir pour tâches :

- la planification de la mise en œuvre du nouvel organisme provincial pour l'enfance, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;
- la coordination des activités des ministères durant la période menant à la création d'un nouvel organisme provincial, y compris l'intégration de services à l'enfance au sein des ministères;
- la planification des organismes pour l'enfance élus localement, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;
- la nomination de conseils locaux provisoires chargés de la planification à l'échelle locale;
- l'élaboration d'une structure de responsabilité pour les nouveaux organismes;
- l'établissement d'une formule de financement équitable et appropriée pour les services à l'enfance;
- la résolution de problèmes concernant le partage des coûts avec les administrations locales et l'élaboration d'un mécanisme garantissant que les contribuables locaux ne seront pas forcés d'assumer une responsabilité financière pour les services à l'enfance qui sont actuellement financés par la province;
- la création d'une base de données complète pour la planification des services à l'enfance.

Des conseils pour l'enfance locaux provisoires doivent être nommés à la grandeur de l'Ontario, être composés de représentants communautaires de différents milieux et avoir pour mandat :

- de planifier les stratégies locales pour assurer les droits naturels des enfants de façon intégrée et holistique conformément au programme public pour l'enfance de l'Ontario;
- de planifier l'établissement d'organismes locaux pour l'enfance et donner des avis au conseil provincial provisoire pour l'enfance;
- de déterminer des moyens d'intégrer ou de coordonner les responsabilités concernant la planification et la gestion du système au sein des ministères et entre les ministères au palier du bureau de secteur;
- d'encourager une meilleure intégration des services par le financement de projets.

Le gouvernement provincial doit établir dès que possible un comité consultatif pour l'enfance de l'Ontario dont les membres nommés proviendront de l'extérieur du gouvernement. Le Comité sera chargé de conseiller le premier ministre et de remettre un rapport annuel à l'Assemblée législative sur la façon dont le système assure les droits naturels des enfants. Le comité consultatif devra concentrer son attention et sensibiliser le public sur les questions reliées aux enfants et aider à maintenir le partenariat entre ceux qui travaillent auprès des enfants.

Le conseil de l'Ontario sur l'enfance devrait être responsable de la supervision de la mise en oeuvre des parties du rapport acceptées par le gouvernement.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990
ISBN 0-7729-7876-X
1M/11/90
Réimpression 1M/03/91

Papier recyclé

Les enfants d'abord

Les enfants d'abord
Rapport du Comité consultatif sur les services à l'enfance

Ontario

L'honorable Zanana Akande
Ministre des Services sociaux et communautaires
6e étage, Édifice Hepburn
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1E9

Madame,

Nous sommes heureux de vous présenter le rapport final du Comité consultatif sur les services à l'enfance.

Notre comité avait été constitué le 1er février 1988 par l'honorable John Sweeney, alors ministre des Services sociaux et communautaires. Notre mandat consistait à définir, conjointement avec les fournisseurs de services auprès des enfants vulnérables, une vision des services à l'enfance qui corresponde à la réalité des années 1990.

Notre mandat a été un défi compte tenu de la multiplicité et de la complexité des ministères qui œuvrent auprès des enfants, compte tenu aussi des milliers d'organismes, du manque systémique d'information, de planification et de coordination, et des changements marqués au sein de la société qui ont soulevé de nombreux problèmes sociaux.

Nous sommes reconnaissants aux nombreux organismes, groupes, organisations, adultes et jeunes qui nous ont consacré leur temps et leur expertise. Nous n'aurions pu mener à bien un processus aussi complexe et de longue haleine sans les compétences et la générosité sans bornes des membres de notre personnel, notamment Terry Sullivan, Marc Topham, Carole Skinner, Maureen Reilly, Cheryl Hamilton et Katherine Scott.

Le rapport propose quatre objectifs. Lorsque ces objectifs seront atteints, les enfants de l'Ontario auront de meilleures garanties de recevoir l'affection et le soutien nécessaires pour qu'ils puissent s'épanouir et devenir des adultes sains et productifs.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

Colin Maloney, Président
Clare Brant
Dugal Campbell
Grant Campbell
Roger Delaney
Mary McConville
Ray DeV. Peters
Frances Picherack
Peter Ringrose

Table des matières

Membres du Comité consultatif sur les services à l'enfance . 5

Chapitre 1 — *Le Comité consultatif sur les services à l'enfance* . . 7

But et mandat 7
Méthode du Comité 8
Aperçu du rapport 9

Chapitre 2 — *Nouvelles réalités, nouveaux défis* 11

Introduction 11
Changements dans les réalités familiales 12
1. Tendances démographiques 12
2. Nouvelle composition des familles 13
3. Diversité culturelle et régionale 14
• Enfants autochtones 14
• Franco-ontariens 15
• Immigrants 15
• Disparités régionales 16
Réalités économiques 17
1. Les familles qui travaillent 17
2. Les familles et la pauvreté 20
Problèmes des enfants : Tendances et défis 23
1. Négligence et mauvais traitements 23
2. Les enfants et la violence familiale 25
3. Soins prénatals et naissances prématurées 26
4. Enfants et adolescents handicapés 27
5. Taux de suicide 27
6. Consommation d'alcool et de drogues 28
7. Les décrocheurs 29
8. Les jeunes de la rue et les sans-abri 31
Conclusion 33

Chapitre 3 — *Le soin des enfants* 39

Introduction 39
Les droits naturels des enfants 39
Énoncé des droits 40
Droits naturels et droits acquis 41
Conclusion 43

Chapitre 4 *Les systèmes de services actuels* 45

Introduction 45
Une perspective historique 45
Le système actuel de services spécialisés à l'intention des enfants . . 47
1. Système de bien-être de l'enfance 47
2. Services de traitement de l'enfant et intervention 49
3. Le système des jeunes contrevenants 50
4. Sommaire 51
Les enfants et les services aux personnes – un contexte plus large . . 51
1. Éducation 52
2. Santé 52
3. Loisirs 53
4. Garde d'enfants 53
Conclusion 54
Assurer les droits naturels des enfants 55
Énoncé des buts 56

Chapitre 5 *Promouvoir le bien-être et le développement sain* 59

Introduction 59
Un engagement public pour la promotion du bien-être 60
Services conçus pour assurer les droits naturels des enfants 61
L'école, point central pour la prestation des services et des modalités de soutien 63
Aider les familles 66
Lorsque surviennent les problèmes 68
Respect de la diversité 71
La promotion du bien-être selon les stades de développement 75
1. Éducation sur le rôle parental 75
2. Étape prénatale 76
3. Petite enfance 77
4. Les années préscolaires 79
5. Les premières années scolaires 80
6. L'adolescence et les années de transition 82
Conclusion 85

Chapitre 6 — *Établir une base économique pour l'enfance* 87
Introduction 87
Transfert du revenu 89
Pensions alimentaires 94
Transition de l'adolescence à l'âge adulte 96
Développement communautaire 100
Conclusion 102

Chapitre 7 — *Nouvelles orientations des lois portant sur l'enfance* 105
Introduction 105
Principes législatifs et droits naturels des enfants 105
Incohérences dans les lois portant sur l'enfance 107
1. Critères et normes 107
2. Placement 108
3. Droits procéduraux 110
Discrétion des tribunaux et du système judiciaire 111
Jeunes contrevenants 112
Autres recommandations sur les politiques 115
Conclusion 117

Chapitre 8 — *Un cadre intégré pour un système destiné à l'enfance* 119
Introduction 119
Définitions 120
Un contexte en évolution 121
Apprendre de ses expériences 122
1. Comités de services à l'enfance 123
2. Services intégrés et orientations à l'intention des enfants du Nord 124
Autres territoires 125
1. L'expérience de la Colombie-Britannique 125
2. New York Council on Children and Families 127
Un nouveau programme pour l'enfance 127
Un cadre intégré 130
1. Un organisme provincial de l'enfance 130
2. Organismes locaux pour l'enfance 132
La transition : mesures provisoires 136
Conclusion 140

Chapitre 9 *Conclusion* 145
Notre conception de l'enfance 146

Annexes

Annexe A
Mandat 149

Annexe B
Personnel 154

Annexe C
Équipe de travail 154

Annexe D
Consultations 155

Annexe E
Présentations écrites 158

Annexe F
Travaux de recherche 159

Annexe G
Photographie 159

Annexe H
Résumé des recommandations 160

Membres du Comité consultatif sur les services à l'enfance

Colin Maloney, président du Comité consultatif, est le directeur général de la Société catholique d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto.

Zanana Akande est la ministre des Services sociaux et communautaires et députée de la circonscription provinciale de St.Andrew-St. Partick. Elle a été directrice de l'école George Symes Community School de la cité de York.

Clare Brant est un psychiatre Mohawk et fait de la pratique privée à sa résidence de la réserve Tyiendinaga, près de Belleville. Il est également professeur adjoint en psychiatrie à la faculté de médecine de l'Université Western Ontario et président de l'Association des psychiatres du Canada, section sur la psychiatrie des peuples autochtones.

Dugal Campbell est le directeur général de la Fondation ontarienne de la santé mentale et professeur au département de psychiatrie de l'Université McMaster.

Grant Campbell est un juge doyen de la Cour de justice de l'Ontario. Il est un ancien juge de la Cour provinciale (Division de la famille) de la région de Waterloo.

Roger Delaney est professeur adjoint en travail social à l'Université Lakehead et président du département de travail social.

Mary McConville est la directrice générale de l'Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario et ancienne directrice générale de la maison Covenant House à Toronto.

Ray Peters est professeur adjoint en psychologie à l'Université Queen's et conseiller en recherche au Beechgrove Children's Centre à Kingston.

Frances Picherack est directrice principale, Ouest canadien, consultation sur les services sociaux et de santé, Price Waterhouse. Elle était auparavant directrice des politiques et du développement de l'Ordre des infirmiers et des infirmières de l'Ontario.

Peter Ringrose est le directeur local des services à l'enfance et à la famille de la région de Waterloo.

123

Chapitre 1 Le Comité consultatif sur les services à l'enfance

But et mandat

En février 1988, le ministre des Services sociaux et communautaires, M. John Sweeney, annonçait la création du Comité consultatif sur les services à l'enfance. Le Comité, présidé par Dr Colin Maloney, directeur général de la Société catholique d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto, a été chargé d'élaborer un cadre d'action stratégique pour les services à l'intention des enfants vulnérables, des jeunes et de leurs familles.

Les membres du Comité ont été choisis de façon à représenter un large éventail d'expertise sur les questions relatives aux enfants. Leur expérience englobe des domaines comme le bien-être des enfants, les services à la famille, la médecine, l'éducation, les services de santé mentale, les soins de santé, le système judiciaire, les services sociaux pour les autochtones, la psychologie et la formation professionnelle. Les noms des membres du Comité apparaissent au début du présent rapport.

On a demandé au Comité d'envisager les mesures à prendre pour que les systèmes répondent mieux aux besoins des enfants et des familles de l'Ontario. Eu égard aux changements du contexte socio-économique des années 90, les services doivent être flexibles afin de satisfaire aux nouveaux besoins et coordonnées pour que les ressources disponibles soient utilisées de la façon la plus efficace. On se préoccupe de plus en plus des enfants dont les besoins ne sont pas satisfaits par les systèmes de soutien qui existent déjà, les enfants qui passent à côté du «filet de sécurité». Un bon nombre de ces enfants se retrouvent dans les rues des grands centres urbains de la province et deviennent les victimes de l'exploitation, du crime et des mauvais traitements.

Au cours des années 80, les services à l'enfance spécialisés en Ontario ont été regroupés et assujettis à un nouveau texte législatif, la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille*. À la même époque, les services aux jeunes contrevenants connaissaient eux aussi d'importants changements avec l'adoption, au palier fédéral, de la *Loi de 1984 sur les jeunes contrevenants* et des amendements subséquents; de plus, en 1980, la province adoptait des modifications à la *Loi sur l'éducation* qui rendaient obligatoire l'admission de tous les élèves en difficulté aux programmes et services à l'enfance en difficulté offerts par les conseils scolaires. Le Comité consultatif sur les services à l'enfance a examiné l'effet de ces lois et des autres politiques publiques actuelles afin d'élaborer de nouvelles stratégies qui amélioreront la prestation de services et de modalités de soutien dans le but de mieux répondre aux besoins des enfants au cours des années 90.

Le mandat du Comité consultatif est décrit à l'annexe A. En bref, le Comité a pour objectif :

- d'orienter la gamme de services publics de l'Ontario destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles, du point de vue du développement de l'enfant;
- d'élaborer des stratégies de prévention et d'intervention précoce pour les enfants vulnérables et leurs familles selon un système communautaire de collaboration;
- de faire participer les principaux intervenants du gouvernement (ministère des Services sociaux et communautaires et autres ministères) et de l'extérieur du gouvernement (les fournisseurs de services financés par les fonds publics ou privés, les consommateurs et les groupes de défense) à la définition et à l'élaboration de ce cadre stratégique.

Méthode du Comité

Afin de trouver des moyens pratiques de réorganiser les services à l'enfance en Ontario, le Comité a entrepris une série de consultations avec les experts de divers domaines reliés au développement de l'enfance et a demandé à des organismes importants qui s'intéressent aux services à l'enfance et à la famille de soumettre des propositions. Par exemple, le Comité a entendu des présentations sur le travail du Comité d'examen de l'aide sociale ainsi que l'*Étude sur la santé des enfants de l'Ontario*. Il a entendu parler du rôle des médecins de famille, des travailleurs sociaux et du système scolaire, et a également écouté les représentants d'organismes de santé mentale qui travaillent auprès des enfants ainsi que des personnes qui travaillent auprès des adolescents perturbés, y compris avec les jeunes contrevenants.

Grâce aux recherches réalisées, aux présentations faites devant le Comité et aux présentations reçues, le Comité a acquis beaucoup de connaissances sur les points forts et les faiblesses des services à l'enfance et à la famille déjà existants. Trois documents, l'un sur le bien-être de l'enfance, l'autre sur les politiques et les textes législatifs existants, et le troisième sur l'harmonisation du travail et la vie familiale, ont servi de toile de fond aux travaux du Comité. Un certain nombre de documents décrivant la situation des enfants en Ontario ainsi que la portée des systèmes de services à l'enfance et à la famille ont été préparés. (Voir les annexes D, E et F.)

Nous avons également consulté de façon régulière un groupe de représentants des ministères de la Santé et de l'Éducation, de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario et d'autres directions du ministère des Services sociaux et communautaires, comme la Direction des services de garde d'enfants, la Direction de l'aide à la

famille et la Direction des services aux personnes handicapées (voir l'annexe C).

Le Comité ne s'est pas contenté d'examiner les améliorations qu'il serait possible d'apporter au système de services et de modalités de soutien qui intervient lorsque les enfants sont en difficulté, il s'est aussi employé à promouvoir le développement sain de tous les enfants, en particulier en aidant la famille sous toutes ses formes et en encourageant la création de nouveaux liens entre les personnes qui s'occupent des enfants.

Aperçu du rapport

Le chapitre 2 présente les nouvelles réalités et les nouveaux défis avec lesquels doivent composer les familles et les systèmes de services qui s'emploient à les aider. Le chapitre 3 expose le concept des droits naturels des enfants qui représente les principes sous-jacents au travail du Comité. Le chapitre 4 examine les systèmes de services actuels et leur capacité de satisfaire les besoins changeants des enfants et de leurs familles et présente de nouveaux objectifs pour un système de services et de modalités de soutien plus dynamique.

La deuxième partie du rapport explore chaque objectif établi au chapitre 4. Les chapitres 5, 6 et 7 traitent respectivement de l'organisation de l'aide et des services, des mesures économiques et de la loi. Le chapitre 8 examine la réorganisation des systèmes qui régissent la prestation des services dans la collectivité et au gouvernement provincial.

Chacun de ces chapitres contient des recommandations. Notre conception de l'enfance est exposée au chapitre 9.

Chapitre 2 Nouvelles réalités, nouveaux défis

Introduction

Avec l'avènement des années 90, l'Ontario se trouve à la croisée des chemins. Autrefois, les soins des enfants étaient perçus comme étant la responsabilité exclusive de la famille. La forme des familles variait grandement selon l'ethnie, la race ou le groupe économique, mais la majorité des enfants étaient élevés par leurs parents et les autres membres de leur famille. De façon plus explicite, les mères qui travaillaient à la maison s'occupaient des enfants. Les pères, pour la plupart, faisaient partie de la population active rémunérée, gagnant le seul salaire servant à soutenir l'unité familiale.

La garde des enfants s'appuyait sur des activités communautaires, comme les programmes de loisirs municipaux et d'autres services fournis par des groupes bénévoles et des institutions religieuses. De plus, des services gouvernementaux étaient fournis aux familles en situation de crise. Cependant, les parents avaient la responsabilité principale d'assurer le développement sain des enfants.

Pendant un bon nombre d'années, les liens entre la famille traditionnelle, la collectivité et le gouvernement étaient suffisants pour répondre aux besoins de la majorité des enfants et de leurs familles. Cependant, les enfants d'aujourd'hui grandissent dans un monde très différent et, au fur et à mesure que ce monde a changé, un écart s'est creusé entre les besoins des enfants et les systèmes mis en place pour répondre à ces besoins. Les conditions sous-jacentes qui soutenaient la famille traditionnelle, en particulier les mères qui s'occupaient des enfants à plein temps, ont changé au cours des trente dernières années.

La majorité des femmes qui ont de jeunes enfants travaillent maintenant à l'extérieur du foyer. Leur revenu est important pour le bien-être économique de leur famille et leur contribution à la population active est vitale pour la prospérité économique de la province. Par conséquent, la plupart des parents qui travaillent ne peuvent satisfaire directement tous les besoins de leurs enfants 24 heures sur 24. Faute de services de soutien à la famille qui reflètent ces nouvelles réalités, l'écart entre l'aide nécessaire et celle fournie continuera de s'agrandir.

Nous ne pouvons pas rechercher la solution aux problèmes d'aujourd'hui en se tournant vers le passé. Les femmes sont sur le marché du travail pour y rester et la composition traditionnelle de la famille est chose du passé. L'acceptation généralisée du mythe de la famille traditionnelle a empêché la création d'un réseau de soutien plus vaste afin de venir en aide aux familles qui ont de la difficulté à satisfaire les besoins de leurs enfants.

Dans le présent chapitre, nous examinons la nature et l'effet des nouvelles réalités sociales, en particulier l'effet que ces réalités ont sur la famille et sur le développement de l'enfant. La première partie du chapitre traite des tendances démographiques, sociales et culturelles qui modifient la façon de vivre des familles. La deuxième partie traite de la réalité économique actuelle et de l'effet qu'elle a sur les enfants et les familles. Enfin, la troisième partie traite des tendances des problèmes qui touchent les enfants et des défis à relever pour les résoudre. Nous avons choisi de présenter des statistiques des années 1961 et 1986, lorsqu'elles étaient disponibles, afin d'illustrer l'ampleur des changements qui ont touché la famille et l'économie au cours de cette période de 25 ans.

Changements dans les réalités familiales

1. Tendances démographiques

En 1986, l'Ontario comptait environ 2 289 700 enfants de moins de 18 ans. Après avoir diminué pendant près de vingt ans, le nombre d'enfants augmente à nouveau alors que la génération issue de l'explosion démographique commence à avoir des enfants, en particulier les couples qui ont retardé le moment de fonder leur famille pour faire carrière. On s'attend à ce que la population de moins de 18 ans augmente au cours des années 90 pour atteindre un sommet en l'an 2000.

Cependant, à mesure que nous approchons du XXI[e] siècle, les enfants représenteront un pourcentage de plus en plus faible de la population totale. Après avoir atteint un sommet de 3,8 en 1961, le taux de naissances par femme est maintenant inférieur au taux de renouvellement de 2,1 et se situe à 1,68.[1] On s'attend à ce que les enfants représentent 20 pour 100 de la population en 2011, comparativement à 25 pour 100 en 1986.[2]

Le progrès des méthodes de contraception, les frais reliés à l'entretien des enfants et le nombre élevé des familles désunies sont parmi les facteurs qui contribuent à la diminution de la taille des familles. Le recensement de 1986 révèle que plus d'un million de familles de l'Ontario avaient des enfants âgés de moins de 18 ans.[3] Près de la moitié de ces familles avaient un enfant, environ 40 pour 100 en comptaient deux et seulement 11 pour 100 avaient trois enfants ou plus.[4] Dans l'ensemble, la moyenne de la taille de la famille a diminué, passant de 3,9 personnes en 1961 à 3,1 personnes en 1986.[5] Des familles plus petites signifient que les enfants ont moins de possibilités de développer des liens entre frères et soeurs ou de partager les responsabilités reliées aux tâches à accomplir dans une famille en croissance. Les enfants d'une famille ne comportant qu'un enfant devront particulièrement avoir la possibilité de créer des liens avec des enfants à l'extérieur de la famille.

La baisse du nombre d'enfants dans la population, lorsqu'elle est mise en proportion avec la hausse du nombre de personnes âgées, peut inciter le gouvernement à faire passer les ressources des programmes s'adressant aux enfants et aux adolescents aux services à l'intention des personnes âgées. Cependant, les besoins des enfants ne diminueront pas même s'il y a une baisse dans leur nombre, et la demande de meilleurs services pour aider les familles à s'adapter aux nouvelles réalités sociales et économiques sera de plus en plus grande.

2. Nouvelle composition des familles

Il est possible que le changement social le plus important vécu par les enfants et les familles ait été la prolifération de nouvelles formes de familles. Tandis que la famille composée du père et de la mère est encore dominante (87 pour 100 de toutes les familles en 1986, comparativement à 92 pour 100 en 1961), une étude réalisée par Statistique Canada a révélé que les familles composées du père et de la mère ne correspondent plus aux familles traditionnelles où le mari est le gagne-pain de la famille alors que la femme reste à la maison. Le recensement a indiqué que le nombre de familles traditionnelles, qui était de 65 pour 100 en 1961, est passé à 16 pour 100 en 1981.[6] Les familles fusionnées ou reconstituées constituent maintenant une large proportion des familles biparentales.[7]

En Ontario, plus de 30 pour 100 de tous les premiers mariages se terminent par un divorce[8] et près de la moitié de tous les couples divorcés ont des enfants. Aujourd'hui, de plus en plus d'enfants subissent l'expérience de la séparation de leurs parents et ces séparations se produisent très tôt dans la vie de l'enfant.

> Bien qu'environ le quart des enfants nés au début des années 60 aient vu leurs parents se séparer avant qu'ils n'atteignent la vingtaine, seulement 13 pour 100 de ces enfants ont vécu cette séparation avant d'avoir l'âge de 10 ans. Par contre, 23 pour 100 des enfants nés au début des années 70 ont vécu la séparation de leurs parents avant d'avoir atteint l'âge de 10 ans, alors que 7 pour 100 d'entre eux n'ont jamais vécu avec leurs pères.[9]

Le nombre de familles monoparentales en Ontario, qui était de 290 755 en 1986, a augmenté considérablement, mais la proportion de familles monoparentales est demeurée relativement constante au cours des cinquante dernières années. En 1961, 8,4 pour 100 des familles canadiennes comptaient comme chef un parent seul alors qu'en 1986, ce pourcentage était de 12,7.[10] Cependant, les causes de l'existence des familles monoparentales ont changé. À l'époque, la plupart des parents chefs de familles monoparentales étaient veufs ou

veuves, tandis que maintenant il y a davantage de femmes divorcées qui sont chefs de famille. Entre 1961 et 1986, la proportion de familles monoparentales dont le chef est une personne divorcée est passée de trois à trente pour cent.[11] De même, la proportion de femmes ayant un enfant a augmenté et est passée de 3 pour 100 en 1961 à 13 pour 100 en 1986.[12]

La très grande majorité des enfants vivant dans des familles monoparentales vivent avec leurs mères (plus de 82 pour 100).[13] Cependant, la vie au sein d'une famille monoparentale n'est pas nécessairement une perspective à long terme. Un bon nombre de personnes divorcées se remarient ou créent de nouveaux liens quelques années après la première séparation. Par conséquent, une étude a démontré que les enfants ayant atteint l'âge de 10 ans au début des années 80 et dont les parents étaient séparés sont susceptibles de vivre dans plus d'une forme de famille.[14]

Bien que les changements dans la situation de la vie soient toujours une source de stress pour les enfants, les changements dans le contexte des relations familiales ne causent pas nécessairement des dommages à long terme sur les plans affectif et psychologique. Des études ont plutôt démontré que ce sont les facteurs associés au divorce, et qui se manifestent après le divorce, comme la continuité des relations entre les parents, la disponibilité émotive du parent qui a la garde et du parent absent, la présence ou l'absence de systèmes de soutien pour les familles ou même la diminution du niveau de vie de la famille, qui nuisent au bien-être affectif et physique des enfants.[15]

Le changement dans la composition des familles pose également un défi pour les réseaux de services qui s'occupent des enfants et des familles aux prises avec le stress. Des formes de familles et des styles de vie différents nécessitent différents types de services et de modalités de soutien.

3. Diversité culturelle et régionale

Les enfants de l'Ontario constituent un groupe de plus en plus varié. La diversité culturelle, raciale et ethnique de la province permet aux services et aux institutions en place d'accroître leur compréhension des besoins des enfants et de fournir une aide sensible aux réalités culturelles des enfants et de leurs familles. De plus, les disparités régionales qui existent en Ontario nécessitent des mesures conçues de façon à répondre aux besoins uniques des différentes collectivités.

• *Enfants autochtones* : Les enfants autochtones représentent un groupe particulier.[16] Parmi les 167 400 autochtones (les Amérindiens, les Métis et les Inuit) qui composent environ 1,9 pour 100 de la population

totale de l'Ontario, 55 pour 100 sont âgés de moins de 25 ans, comparativement à 37 pour 100 dans la population en général.[17] Le groupe d'âge le plus important est composé d'enfants de 0 à 14 ans. Contrairement à l'ensemble de la population où la proportion d'enfants diminue, la proportion d'enfants autochtones augmente. Les enfants autochtones sont également uniques du fait qu'ils vivent dans les collectivités les plus pauvres de l'Ontario où le taux de mortalité infantile, de suicide et de problèmes de santé physique et mentale est plus élevé, problèmes qui nécessitent une attention et une aide particulières.

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à négocier avec les collectivités autochtones des ententes pour la création de gouvernements autonomes et le ministère des Services sociaux et communautaires est en faveur d'accorder aux collectivités autochtones une plus grande autorité concernant la création et le fonctionnement des services sociaux. Un pas dans cette direction a été fait dans le domaine des services à l'enfance avec la formation de trois organismes de services à l'enfance et à la famille dans le Nord.

- *Franco-ontariens* : En 1986, environ 422 770 Ontariens ont indiqué que le français était leur langue maternelle.[18] Le gouvernement provincial a pris les mesures afin de fournir des services en français là où le nombre le justifiait. La *Loi sur les services en français*, qui a été adoptée en 1986, a désigné certaines régions de la province où des services du gouvernement provincial, y compris les services à l'enfance, doivent être fournis en français et en anglais. Les francophones représentent une proportion importante de la population de certaines régions et de certaines collectivités de l'Ontario. Il reste beaucoup de travail à faire afin d'atteindre les objectifs de la loi visant à satisfaire les besoins des enfants francophones.
- *Immigrants* : Plus de la moitié des immigrants qui arrivent actuellement au Canada s'établissent en Ontario. En 1986, environ 50 000 nouveaux immigrants se sont établis en Ontario, mais le nombre actuel d'immigrants est beaucoup plus élevé : 104 000 en 1989. Une grande proportion de ce groupe s'est établie dans la communauté urbaine de Toronto.[19] De ce nombre, environ 20 pour 100 étaient des enfants de moins de 19 ans.[20]

Des vagues successives d'immigration ont transformé de façon significative la composition ethnique et raciale de l'Ontario. En 1962, 77 pour 100 des immigrants provenaient de l'Europe, en regard de moins de 30 pour 100 en 1986.[21] Environ 50 pour 100 des immigrants ne parlent ni l'anglais ni le français.[22]

Près de 25 pour 100 de la population actuelle de l'Ontario est née à l'extérieur du Canada, comparativement à la moyenne nationale qui

est de 16 pour 100.[23] En raison des changements dans la composition ethnique et raciale de la population, de nouveaux services pour les familles reconnaissant la diversité des origines et des coutumes sont nécessaires. Un bon nombre des familles nouvellement arrivées qui s'adaptent à la vie en Ontario ont besoin d'aide afin de pouvoir faire la transition. Il se peut également que les familles des minorités visibles aient à lutter contre les effets de la discrimination systémique.

• *Disparités régionales* : La majorité des citoyens de la province habitent dans les grands centres urbains du Sud de l'Ontario. On s'attend à ce que la population de la communauté urbaine de Toronto augmente pour atteindre 4,8 millions en l'an 2000, une augmentation de 1,1 million par rapport à 1986.[24] Dans les plus grandes villes de la province, la disponibilité des logements abordables pour les familles à faible revenu, en particulier celles avec des enfants, est un problème croissant. La plupart des familles d'immigrants s'établissent dans la communauté urbaine de Toronto, ce qui augmente la nécessité d'adapter les services aux besoins linguistiques et culturels. Les grands centres urbains tendent à avoir un plus large éventail de services sociaux que les collectivités rurales plus petites. Cependant, il est également plus difficile de coordonner les services dans les grands centres que dans les petits centres, où il arrive souvent que les fournisseurs de services travaillant dans différents domaines se connaissent.

Dans les régions rurales et les collectivités du Nord de l'Ontario, il existe différents défis, comme surmonter l'isolement ou satisfaire les besoins des enfants autochtones et francophones. Il existe peu de services et les distances sont grandes par rapport aux distances dans le Sud de l'Ontario. La répartition ethnique dans le Nord présente également un profil unique. Cinquante-cinq pour cent des Indiens inscrits du Canada et un tiers de la population francophone de l'Ontario vivent dans le Nord. En général, ces collectivités sont plus pauvres et sont exposées davantage à l'instabilité économique, ce qui exacerbe les problèmes sociaux et diminue la capacité des collectivités de satisfaire leurs besoins.

Dans le Nord de l'Ontario, le taux de suicide, de mortalité infantile, d'analphabétisme et d'enfants pris en charge a toujours été, sans exception, deux à quatre fois plus élevé que celui de la province. Entre 1971 et 1985, la modernisation des principales industries du Nord a entraîné la perte de 20 000 emplois, ce qui a fait augmenter le taux de chômage chez les jeunes. À cause des longs hivers et des installations de loisirs limitées, le taux de consommation de la drogue a augmenté ainsi que le phénomène de «névrose de solitude» qui ajoute un stress considérable pour les familles.[25]

Les contrastes qui existent entre les conditions dans le Nord et celles du Sud de la province illustrent le fait qu'il est nécessaire d'adapter les services à l'enfance et à la famille et les modalités de soutien au caractère individuel des collectivités. La rapidité des changements qui surviennent chez les familles démontre de façon générale le besoin de repenser l'organisation du système actuel de services et de modalités de soutien. Dans une large mesure, ces changements sont reliés aux changements tout aussi importants qui se produisent dans la base économique de la province, changements décrits plus loin, ce qui rend nécessaire d'étudier la façon dont tous les membres de la collectivité et du gouvernement peuvent le mieux possible venir en aide aux familles et pourvoir aux droits naturels des enfants.

Les facteurs sociaux comme les changements démographiques et le divorce ne sont pas les seules forces à influencer la société. Des facteurs économiques sont responsables de changements importants dans la société, et ces nouvelles réalités exercent, à leur tour, des pressions sur les enfants et les familles et créent de nouvelles demandes pour des services et des modalités de soutien qui correspondent aux diverses réalités de la vie familiale des années 90. La plupart des femmes travaillent maintenant à l'extérieur du foyer. Cette réalité, conjuguée à la détérioration de la situation économique d'un bon nombre de familles qui travaillent, a changé radicalement la façon traditionnelle de s'occuper des enfants, qui reposait sur la présence de la mère à la maison et sur la capacité du père de faire vivre la famille.

La partie suivante examine le rôle des femmes sur le marché du travail et la situation financière souvent précaire des jeunes familles et des familles monoparentales qui tentent de répondre aux besoins de leurs enfants. Il est également question des conséquences de la pauvreté et de la privation économique sur les enfants.

1. Les familles qui travaillent

L'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, y compris des femmes qui ont des enfants de moins de 12 ans, a amené un changement social et économique important. En 1961, 29 pour 100 des femmes canadiennes de plus de 15 ans travaillaient à l'extérieur de la maison.[26] En 1986, la proportion de toutes les femmes membres de la population active était de 58 pour 100,[27] et on s'attend à ce que ce taux atteigne 80 pour 100 en 1996.[28] L'arrivée des femmes sur le marché du travail a représenté les deux tiers de toute la croissance de l'emploi au pays entre 1975 et 1989.[29]

Aujourd'hui, les familles dépendent du revenu des femmes, dont un bon nombre sont mères de jeunes enfants. L'augmentation la plus spectaculaire du taux d'activité féminine se produit pendant les années où elles sont le plus aptes à avoir des enfants. Près de 80 pour 100 des femmes de l'Ontario âgées entre 20 et 44 ans font actuellement partie de la population active. On s'attend à ce que ce nombre augmente.[30] En décembre 1988, 57 pour 100 des mères dont le plus jeune enfant avait moins de trois ans travaillaient à l'extérieur du foyer. Soixante-quatre pour cent des mères dont le plus jeune enfant avait entre trois et cinq ans étaient sur le marché du travail, et cette proportion était de 74 pour 100 chez les mères ayant des enfants âgés de 6 à 15 ans.[31]

La plupart des femmes travaillent par obligation économique. En 1979, le Conseil national du Bien-être a estimé que le nombre de familles vivant dans la pauvreté augmenterait de 51 pour 100 si les femmes ne rapportaient pas de salaire.[32] En 1986, près de 65 pour 100 des familles dépendaient de la contribution financière de la femme pour éviter la pauvreté. Le Conseil économique du Canada a estimé que «si les familles dont le chef a moins de 65 ans avaient dû compter uniquement sur le revenu du mari, le revenu familial réel n'aurait à peu près pas varié entre 1973 et 1986».[33] La contribution financière des femmes au bien-être des familles et des enfants est évidente.

L'arrivée d'une proportion importante de femmes sur le marché du travail a coïncidé avec certains changements fondamentaux qui se sont produits dans l'économie. L'augmentation de la concurrence mondiale et l'effet des nouvelles technologies sont à l'origine d'une restructuration économique importante. Dans la nouvelle économie basée sur l'information, le secteur des services est devenu le secteur où la croissance est la plus rapide et c'est dans l'industrie des services que la majorité des femmes travaillent. On s'attend à ce que le secteur des services continue à croître et que 80 pour 100 de tous les nouveaux emplois créés au cours des dix prochaines années soient dans l'industrie des services.[34] Par ailleurs, le taux de croissance de la population active de l'Ontario connaît un ralentissement. Au cours des prochaines années, l'économie aura besoin de femmes pour combler les nouveaux emplois.

Cependant, on se préoccupe du genre d'emploi qui sera disponible. Un rapport récent du Conseil économique du Canada, ***L'emploi au futur – tertiarisation et polarisation***, a souligné l'écart grandissant dans le secteur des services entre les emplois bien payés, nécessitant une grande spécialisation, et les emplois moins bien payés, nécessitant peu de spécialisation. Il faisait état d'un écart grandissant entre les personnes qui profitent des changements technologiques et économiques

et celles qui sont défavorisées sur le marché du travail. Le rapport a indiqué que la recherche laisse sous-entendre que la population active offre une sécurité économique à de moins en moins de Canadiens.[35] Le Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, par exemple, a constaté que 92 pour 100 de tous les emplois créés de 1981 à 1986 étaient payés à un taux de 6,76 $ l'heure et que la catégorie d'emplois qui augmentait le plus vite était rétribuée à un taux de 5,25 $ l'heure.[36]

Une étude réalisée par Statistique Canada a démontré que l'effet des changements structurels dans l'économie se fait profondément sentir chez les femmes et les jeunes travailleurs. En moyenne, les femmes gagnent deux tiers du salaire des hommes. Elles sont présentes en grand nombre dans les emplois du secteur des services, qui sont moins bien payés et offrent peu de possibilités d'avancement. Un bon nombre de femmes seules qui ont des enfants à leur charge n'ont pas l'éducation ou les compétences nécessaires pour trouver un emploi bien payé. Les femmes sont plus susceptibles d'avoir des possibilités de carrières plus restreintes que les hommes, d'avoir un emploi à temps partiel, pas bien payé, et de connaître des périodes de chômage.[37]

Une étude de Statistique Canada réalisée en 1988 a révélé l'effet des changements économiques sur les salaires des jeunes travailleurs. L'étude a révélé qu'il y a :

- Un changement marqué à la baisse dans la répartition salariale des emplois à plein temps chez les personnes âgées de 16 à 24 ans dans *chaque* secteur d'activité et groupe de profession de l'économie, y compris dans les emplois bien payés.
- Parmi les personnes âgées de 25 à 34 ans, les emplois très bien payés sont passés dans la catégorie d'emplois bien payés dans presque tous les secteurs d'activité ainsi que pour un bon nombre de professions. Ces phénomènes étaient très répandus et très importants (dans toutes les régions et pour tous les niveaux de scolarité).[38]

Le revenu familial est également touché par le régime fiscal. Par exemple, le Programme de réduction de l'impôt de l'Ontario a été amélioré dans le budget provincial de 1990 et visait particulièrement les enfants et les personnes handicapées. Pourtant, les régimes fiscaux fédéral et provincial ont eu, dans l'ensemble, des conséquences défavorables sur les familles à faible revenu au cours de la dernière partie des années 80. En 1988, on a estimé qu'un couple à deux salariés ayant deux enfants et dont le revenu était de 25 000 $ a fait face à des augmentations de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente de 37 pour 100; une famille de quatre personnes ayant un revenu de 40 000 $ a subi

une augmentation de 18 pour 100 tandis que l'augmentation pour les familles ayant un revenu de 100 000 $ n'était que de 5 pour 100.[39]

Les répercussions de ces tendances économiques sur les enfants et leurs familles sont considérables. Les familles dont les deux parents travaillent à l'extérieur du foyer ont besoin de services de soutien nouveaux et novateurs afin de les aider à assumer le stress que comporte l'exercice d'un emploi à plein temps et l'éducation des enfants. Un bon nombre de femmes qui travaillent s'acquittent assez bien des responsabilités domestiques et professionnelles, mais l'augmentation des demandes d'aide est une indication du double rôle de parent et de salarié joué par un bon nombre de femmes.

2. Les familles et la pauvreté

Une des caractéristiques les plus importantes de l'économie d'aujourd'hui est le nombre croissant d'enfants qui grandissent dans la pauvreté. Le taux de pauvreté parmi les familles de l'Ontario est passé de 11,4 pour 100 en 1979 à 8,7 pour 100 en 1986.[40] Cette tendance est positive, mais en 1986, 287 000 enfants de moins de 18 ans de la province vivaient encore dans la pauvreté. Même si le taux de pauvreté chez les enfants de l'Ontario était alors le plus bas au Canada, 12,6 pour 100 des enfants de la province sont pauvres, comparativement à la moyenne nationale de 17,1 pour 100, ce qui représente un peu plus du quart de tous les enfants pauvres du Canada.[41]

Il est important de remarquer que même si le taux de pauvreté dans l'ensemble des familles a diminué, il a augmenté considérablement pour certaines catégories de familles. Dans les familles où le chef est âgé de moins de 25 ans, le taux de pauvreté, qui était de 16 pour 100 en 1975, est passé à 30 pour 100 en 1986.[42] Les statistiques pour les familles dont le chef est une femme seule sont encore plus sombres. Parmi les 64 pour 100 de femmes chefs de famille monoparentale qui avaient un emploi ou étaient à la recherche d'un emploi en 1986, plus de 55 pour 100 étaient pauvres.[43] Les femmes chefs de famille monoparentale doivent habituellement choisir entre vivre de l'aide sociale ou parmi les faibles salariés. Le rapport *Transitions* du Comité d'examen de l'aide sociale indique qu'un nombre important d'enfants pauvres vivent dans des familles qui dépendent de l'aide sociale.[44]

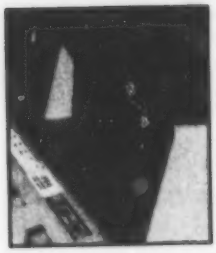
L'éclatement des familles fait planer la menace de la privation économique chez les enfants. Chez les femmes divorcées ayant obtenu la garde de leurs enfants, c.-à-d. 87 pour 100 des femmes divorcées, les conséquences financières se caractérisent par une diminution moyenne de 73 pour 100 du niveau de vie. Par contre, le niveau de vie des hommes divorcés augmente de 42 pour 100.[45] La pension alimentaire

allouée aux enfants est généralement insuffisante et ne tient pas compte des coûts réels associés à l'entretien des enfants. Les constatations qui reviennent le plus souvent dans les études sur l'allocation d'une pension alimentaire réalisées dans les différents secteurs de compétences indiquent que les juges semblent avoir à l'esprit des montants fixés d'avance qui ne tiennent pas compte du nombre d'enfants ni de la capacité du parent qui n'a pas la garde de payer une pension alimentaire.[46]

De plus, une étude des cas du tribunal de la famille de l'Ontario a révélé qu'il y avait défaut de paiement, en partie ou en totalité, dans 63 pour 100 des ordonnances dans les quatre mois suivant l'ordonnance, et qu'après la première année, 87 pour 100 des cas ne se conformaient pas à l'ordonnance à un certain degré. Après la première année, 60 pour 100 des parents qui n'avaient pas la garde de leurs enfants avaient cessé d'apporter une aide financière à leurs enfants.[47] Le refus de payer a toujours été identifié comme la principale raison de l'échec de la prestation d'une pension alimentaire. Dans certaines provinces, y compris en Ontario, le salaire du conjoint fautif est saisi lorsqu'il y a défaut de paiement afin que les parents ayant la garde des enfants ne soient pas obligés d'avoir recours à l'aide sociale.

Pour les femmes chefs de famille monoparentale, élever des enfants est particulièrement difficile. Elles doivent composer avec un faible revenu et des frais de garderie élevés. Les mères adolescentes sont particulièrement vulnérables. Même si le taux de naissance chez les adolescentes âgées entre 15 et 19 ans a diminué, passant de 69 pour 1 000 adolescentes en 1961 à 20,5 pour 1 000 en 1986,[48] les mères adolescentes représentent encore un groupe important qui a besoin d'aide sur les plans social et économique. Les enfants nés d'adolescentes courent un risque plus élevé d'avoir un faible poids à la naissance, d'avoir des accidents, de souffrir de maladies congénitales transmises sexuellement, de subir des mauvais traitements et d'être négligés. Il existe des conséquences tout aussi significatives pour la mère. Les femmes qui ont des enfants durant leur adolescence sont moins susceptibles de terminer l'école secondaire ou de poursuivre des études supérieures que les femmes qui décident de retarder le moment d'avoir des enfants jusqu'après l'âge de 20 ans. De plus, les mères adolescentes sont plus susceptibles d'être au chômage ou d'avoir des emplois moins bien payés.[49]

La pauvreté a été associée aux problèmes de santé physique et mentale chez les enfants. La pauvreté en soi n'est pas une indication qu'un problème existe, mais combinée à d'autres facteurs de risque, comme les maladies chroniques, le dysfonctionnement familial ou l'insalubrité du logement, elle crée des conditions qui favorisent une



mauvaise santé mentale et physique. Vivre dans la pauvreté crée des tensions supplémentaires pour les familles qui luttent afin de fournir un milieu familial confortable aux enfants. Trouver un bon logement, par exemple, est un problème important dans les grands centres urbains comme la communauté urbaine de Toronto.

L'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario a révélé que les enfants provenant de familles vivant de l'aide sociale étaient 2,8 fois plus susceptibles de développer des troubles que les autres enfants. Les enfants qui vivaient dans des familles monoparentales ou des familles à faible revenu étaient 1,7 fois plus susceptibles de souffrir de troubles psychologiques.[9]

Les enfants pauvres sont plus susceptibles de souffrir de divers problèmes de santé physique que les enfants provenant de familles à revenu élevé. Par exemple :

- En 1981, le taux de mortalité chez les enfants nés de familles dont le revenu se situait dans le cinquième inférieur de l'échelle des salaires au Canada était 1,5 fois plus élevé que le taux de mortalité chez les enfants nés dans les familles ayant un revenu dans le cinquième supérieur de l'échelle des salaires.
- Le taux de mortalité chez les bébés indiens était deux fois plus élevé que la moyenne nationale en 1983; le taux de mortalité infantile chez les bébés inuit était quatre fois plus élevé que la moyenne nationale; le taux de mortalité post-néonatale (un mois après la naissance) était 3,5 fois plus élevé que le taux national chez les bébés indiens et quatre fois plus élevé chez les bébés inuit.
- Les femmes défavorisées risquent davantage d'avoir des bébés de faible poids à la naissance, ce qui représente la cause principale de mortalité infantile.
- En 1981, le taux de mortalité chez les garçons de 1 à 14 ans venant de familles dont le revenu se situait dans le cinquième inférieur était 1,9 fois plus élevé que le groupe de garçons venant de familles à revenu élevé, et le taux pour les filles du même groupe d'âge était 2,5 fois plus élevé.
- En 1982, le taux de mortalité chez les enfants autochtones âgés de moins de quatre ans était presque trois fois plus élevé que le taux de mortalité chez les enfants non autochtones; le taux de décès accidentels chez les enfants autochtones âgés de 5 à 14 ans était trois fois supérieur à la moyenne nationale.
- Les taux de suicide et d'homicide sont trois à quatre fois plus élevés chez les enfants et les adolescents défavorisés que chez les enfants et les adolescents provenant de familles à revenu élevé; le taux de suicide chez les enfants autochtones est de 5 à 11 fois supérieur à la moyenne nationale.

• Les enfants pauvres sont plus susceptibles de souffrir de maladies chroniques ou de limitation des fonctions naturelles que les enfants vivant au-dessus du seuil de la pauvreté.[31]

Même si l'incidence de la pauvreté n'est pas l'unique cause de problèmes de développement chez les enfants, c'est un facteur important pouvant y contribuer. Pour que la société puisse assurer le bien-être de tous les enfants, le cycle de l'inégalité économique chez les familles défavorisées doit être brisé afin de donner aux enfants une meilleure chance de vivre pleinement et de façon productive.

L'effet cumulatif du stress social et économique que vivent actuellement les familles, décrit dans le présent chapitre, cause des problèmes chez les enfants. Il est difficile d'attribuer un problème donné à un ou plusieurs facteurs, mais les fournisseurs de soins qui ont répondu au Comité s'entendaient pour dire qu'ils voyaient de plus en plus d'enfants et de familles en difficulté. La partie suivante jette un regard sur les problèmes importants avec lesquels les enfants et les familles sont aux prises.

Problèmes des enfants : Tendances et défis

Bien qu'il soit possible d'examiner séparément des problèmes comme l'abus de drogue, les sans-abri et la dépression chez les enfants et les adolescents, il faut reconnaître que ces problèmes sont souvent interreliés et qu'un bon nombre d'enfants souffrent de plus d'un problème à la fois. Par exemple, l'enfant qui subit un mauvais traitement, qui est victime de négligence à la maison, ou celui qui a été placé dans une série de foyers d'accueil, peut abandonner l'école et s'enfuir afin de vivre dans la rue. Il peut se mettre à consommer de la drogue, souffrir de dépression et tenter de se suicider. Les facteurs qui mettent les enfants à risque ont tendance à être cumulatifs.

1. Négligence et mauvais traitements

La négligence des enfants et les mauvais traitements qui leur sont infligés, y compris les agressions sexuelles, sont plus répandus qu'on ne le croit. Ils frappent toutes les classes sociales et tous les groupes ethniques et raciaux. Il y a eu une forte augmentation du nombre de cas signalés au cours des dix dernières années, notamment dans le cas d'agressions sexuelles. La violence physique, psychologique et émotive fausse tout le développement d'un enfant et façonne radicalement la façon dont les enfants perçoivent le monde et se perçoivent eux-mêmes en relation avec les autres.

Il est difficile de déterminer le nombre d'enfants qui ont subi des mauvais traitements mais le nombre de cas signalés aux sociétés d'aide à l'enfance en est une indication. En 1989, les sociétés d'aide à l'enfance

ont reçu plus de 15 000 rapports de mauvais traitements supposément infligés aux enfants. De ce nombre, 51 pour 100 des cas étaient des cas de violence physique, 46 pour 100 d'agressions sexuelles et 3 pour 100 de violence émotive.[52]

L'évaluation du nombre d'enfants victimes d'agressions sexuelles indique qu'une fille sur quatre et qu'un garçon sur dix sont victimes d'agressions sexuelles. Dans 85 à 90 pour 100 des cas, l'agresseur est une personne connue de l'enfant, comme le père ou la mère, un parent ou une personne qui travaille avec les enfants.[53]

La négligence et les mauvais traitements physiques et émotifs infligés aux enfants sont plus fréquents que les agressions sexuelles. Un enfant peut être considéré à risque de souffrir de négligence parce qu'il ne reçoit pas de soins médicaux, de soutien émotif, de supervision suffisante des parents ou de toute autre forme de soutien. Cependant, ces facteurs de risque particuliers peuvent faire partie du problème social de la pauvreté.[54]

Les statistiques concernant les raisons qui poussent les enfants à s'enfuir de leur foyer ou à se placer sous la garde de l'État donnent la négligence comme l'une des causes principales. La négligence touche tous les groupes d'âges mais cause un plus grand tort lorsqu'elle se produit pendant une période prolongée. Pour les enfants plus âgés, les agressions sexuelles et la violence physique et émotive sont souvent invoquées comme raisons qui les ont poussés à partir de la maison. Dans un petit nombre de cas, la négligence et les mauvais traitements ont conduit au décès de l'enfant.

Un certain nombre de facteurs contribuant à la négligence des enfants et aux mauvais traitements qui leur sont infligés ont été identifiés. Parmi les facteurs familiaux identifiés, il y a la consommation de drogues, des antécédents de violence familiale, une très forte mésentente dans la famille et une mauvaise prise en charge de la génération précédente. Les facteurs socio-économiques comprennent le soutien financier, le chômage, le sous-emploi et le manque de services sociaux.[55]

La sensibilisation à la violence faite aux enfants et à la négligence et le nombre de cas signalés ont augmenté au cours des dernières années en raison des programmes gouvernementaux visant à accroître la compréhension du public et leur préoccupation. Cependant, les programmes créés afin de s'occuper de ces problèmes ne se sont pas développés assez vite ou ne se sont pas suffisamment améliorés pour satisfaire tous les besoins, si bien sûr cela est possible. La liste d'attente pour les personnes qui ont besoin d'aide est longue. À court terme, il faut s'employer à examiner la question du traitement de la personne agressée et de l'agresseur. Des solutions à long terme sont également

nécessaires pour favoriser des relations familiales harmonieuses et examiner les conditions sociales et économiques qui favorisent la violence dans notre société.

2. Les enfants et la violence familiale

Les enfants qui sont témoins de la violence, en particulier de la violence faite à leur mère, risquent de développer des problèmes graves. Des évaluations indiquent des variations quant à la fréquence de la violence familiale sous toutes ses formes. Une étude a indiqué qu'un million de Canadiennes sont battues chaque année.

En 1985, une étude réalisée auprès de 110 maisons de transition du Canada a révélé que 20 291 femmes ont été accueillies et que 15 730 d'entres elles avaient été brutalisées physiquement, psychologiquement ou sexuellement par leur mari ou leur conjoint. Il est donc probable que le total des femmes hébergées dans les 230 maisons de transition ouvertes au Canada atteigne 42 000, dont environ 33 000 femmes battues. De plus, on peut dire que 42 000 femmes se sont vu refuser l'hébergement dans une maison de transition à cause du manque d'espace.[56]

Soixante dix pour cent des femmes qui ont séjourné dans les maisons de transition y sont venues avec leurs enfants.[57] On estime qu'environ 10 000 enfants passent au moins une nuit dans une maison de transition chaque année. Dans 80 pour 100 des cas, les enfants assistaient aux scènes de violence faite à leur mère. Dans un cas de violence sur quatre, les enfants de la femme battue étaient également blessés ou menacés.[58] Des études réalisées auprès d'enfants provenant d'un milieu familial violent révèlent l'effet néfaste que peut avoir sur un enfant la vie dans un tel milieu. Certains enfants essaient d'imiter l'agresseur, d'autres, se replient sur eux-mêmes et essaient d'éviter d'attirer l'attention. Certains enfants plus âgés assument le rôle de parents auprès de leurs frères et soeurs plus jeunes et deviennent souvent dépassés par leurs responsabilités. Un bon nombre d'enfants souffrent d'anxiété, de troubles du sommeil et de troubles alimentaires, et ont des problèmes scolaires. Une partie importante des enfants venant de milieux familiaux violents manquent l'école de façon répétée.[59]

Certains enfants sont capables de transposer leur expérience avec la violence en une attitude positive de non-violence et réussissent à se sortir indemnes de la situation. Des données provenant des maisons de transition indiquent que les «survivants» sont les enfants à qui on a permis de laisser libre cours à leur peur et à leur colère face à l'agression, ceux qui se sentent estimés par leur famille et dont les progrès sur le plan du développement ont été récompensés, ceux qui ont reçu de l'aide afin de comprendre leurs sentiments ambivalents envers l'agresseur et

ceux à qui on a imposé des limites raisonnables relativement à leur comportement. L'attitude de la mère est certes importante pour assurer le développement sain de l'enfant, mais d'autres personnes peuvent également apporter une aide. Parfois, ces enfants reçoivent de l'aide et de la compréhension à l'extérieur de la famille immédiate, par exemple auprès de parents, de voisins, d'amis et d'enseignants.

En plus d'être témoin de la violence au foyer, l'enfant est également influencé par une culture où la violence est mise en évidence et est répandue dans les médias.[60] Afin de prévenir la violence au foyer, nous devons considérer l'agression dans la culture dans son ensemble. Sans cette perspective élargie, nous avons peu d'espoir d'enrayer l'effet corrosif de la violence sociale et familiale faite aux enfants.

3. Soins prénatals et naissances prématurées

Des progrès remarquables ont été faits pour la survie des enfants prématurés et des enfants de faible poids à la naissance. Cependant, un certain nombre de ces enfants souffrent de handicaps permanents, parfois à la suite de l'utilisation d'appareils hautement technologiques qui ont contribué à sauver leur vie. Comme de plus en plus d'enfants souffrant de handicaps graves survivent, la demande de services médicaux et éducatifs pour répondre aux besoins de ces enfants est de plus en plus grande.

Une des principales causes de décès durant la période périnatale est le faible poids du bébé à la naissance. Un bébé de faible poids est trois fois plus susceptible de développer un handicap permanent, quarante fois plus susceptible de mourir durant son premier mois de vie et vingt fois plus susceptible de mourir au cours de sa première année de vie.[61]

Le taux de mortalité néonatale et périnatale semble s'être stabilisé. Le nombre absolu de bébés pesant moins de 1 500 grammes a diminué de 0,8 pour 100 entre 1971 et 1987, bien que la proportion de nouveau-nés pesant ce poids soit resté le même. Les données sur la naissance par période de grossesse ont révélé que le nombre de naissances ayant lieu avant 28 semaines de grossesse et celles se produisant entre 28 et 34 semaines est demeuré relativement constant. Environ 98 pour 100 de toutes les naissances se sont produites après 35 semaines de grossesse.[62]

Les soins prénatals que reçoit une femme constituent le deuxième facteur déterminant, après le statut socio-économique, des résultats de la naissance. La proportion de bébés de faible poids et de très faible poids à la naissance nés de femmes qui n'ont pas reçu suffisamment de soins prénatals est de trois à six fois plus élevée que la proportion de bébés nés de femmes qui ont reçu des soins appropriés. Il faut

donc trouver un moyen d'améliorer les soins prénatals pour un plus grand nombre de femmes afin de diminuer le nombre de bébés dont les chances de survie sont compromises à la naissance par leur faible poids et par le fait qu'ils sont prématurés.

4. Enfants et adolescents handicapés

Il y a seulement quelques années, on ne se serait pas attendu à ce que les enfants souffrant de graves handicaps vivent très vieux. Aujourd'hui, les progrès de la technologie médicale sauvent les vies d'enfants qui n'auraient pu survivre il y a dix ans. De plus, selon l'Enquête sur la santé et l'incapacité au Canada, environ 114 000 (6 pour 100) des enfants de l'Ontario de moins de 14 ans ont été identifiés comme étant handicapés. Environ 7 pour 100 des enfants de 15 à 24 ans sont handicapés.[63] L'Enquête sur la santé et les limitations d'activités réalisée en 1986 et 1987 a révélé que 169 730 enfants et jeunes adultes de 24 ans et moins étaient atteints d'au moins un handicap. De ce nombre, 98 225 enfants étaient âgés de moins de 14 ans.[64]

La grande majorité des enfants handicapés vivent avec leur famille. Le ministère des Services sociaux et communautaires s'est engagé à fournir toute une gamme de services communautaires afin d'aider ces familles et leurs enfants. Les grands établissements régionaux sont maintenant chose du passé et le réseau de services d'aide à domicile prend de l'ampleur, augmentant les possibilités de vivre une vie indépendante.

Le défi consiste donc à assurer que les familles et les enfants reçoivent les services et les modalités de soutien dont ils ont besoin dans leur collectivité et à mettre l'accent sur les capacités de la personne handicapée.

5. Taux de suicide

Le taux de suicide des adolescents a augmenté au cours des années 70 et 80. En 1985, le taux de suicides réussis signalés était de 8,5 pour 100 000 adolescents âgés de 15 à 19 ans. Pour les garçons, le taux de suicides réussis était de 14,7 pour 100 000 tandis qu'il était de 2,0 pour 100 000 pour les filles.[65] De plus, un nombre inconnu de décès accidentels (p. ex. surdose de drogue, accident d'automobile avec un seul occupant) peuvent être considérés comme des suicides déguisés. Des études ont démontré que les tentatives de suicide chez les adolescentes sont plus fréquentes mais que les adolescents sont plus susceptibles de réussir. Dans la plupart des cas, on a constaté que le suicide était relié à la dépression clinique.[66]

Les statistiques sur le suicide des adolescents venant de collectivités autochtones sont particulièrement inquiétantes. Le taux de suicide parmi les enfants autochtones de 10 à 14 ans était de 7,4 pour 100 000 comparativement à 1,5 pour le même groupe d'âge dans l'ensemble du Canada. Pour les adolescents autochtones âgés de 15 à 19 ans, le taux de suicide était de 81,6 pour 100 000, comparativement à 12,3 pour l'ensemble du Canada.[67] Ces statistiques illustrent le désespoir général et l'écart culturel qui existent chez les jeunes des Premières Nations du Canada.

Quelques programmes sont en place afin de coordonner l'intervention lorsqu'on croit qu'il y a suicide ou tentative de suicide. De façon générale, il y a un manque de connaissance des signes avant-coureurs de l'imminence d'une tentative de suicide.

Une étude réalisée aux États-Unis a révélé que la plupart des suicides d'adolescents se sont produits à la résidence familiale entre 15 et 18 heures.[68] Ce fait indique qu'il est nécessaire d'avoir davantage d'activités supervisées par les adultes à l'intention des jeunes après les cours. Puisque les parents ne sont pas de retour du travail lorsque les jeunes finissent leurs cours, il est peu probable que la famille puisse offrir ces activités. De grandes stratégies doivent être élaborées afin d'évaluer l'ampleur du problème du suicide chez les enfants et les adolescents et des programmes efficaces de prévention et de traitement doivent être élaborés.

6. Consommation d'alcool et de drogues

La consommation d'alcool et de drogues peut avoir de graves conséquences sur les adolescents, leur famille et la société en général. Outre les dangers reliés à la santé que courent les enfants et les adolescents, des problèmes sociaux comme l'absentéisme, les infractions et les comportements agressifs ont été reliés à l'alcoolisme et à la toxicomanie. La consommation précoce de drogues laisse la place à la consommation ou à l'abus dans la vie adulte. Bien qu'il soit difficile de préciser le taux actuel de consommation d'alcool et de drogues chez les adolescents de l'Ontario, les études de la Fondation de la recherche sur la toxicomanie ont révélé que 22 pour 100 des adolescents âgés de 11 à 19 ans ont consommé des drogues au moins une fois en 1987.[69] Cependant, on a observé une diminution de la consommation générale de drogues et de la quantité consommée au cours des 10 dernières années. De 1977 à 1987, la Fondation de la recherche sur la toxicomane a étudié 17 drogues. L'étude a révélé que la consommation de trois de ces drogues, y compris de la marijuana, a diminué de façon importante, qu'il y a eu diminution marginale de la consommation de neuf de ces

drogues et que la consommation de deux de ces drogues est restée inchangée tandis qu'il y a eu une légère augmentation de la consommation de 3 autres drogues.[70] Cependant, ces tendances cachent l'ampleur et la nature du problème. Les chercheurs et les représentants du système judiciaire et des services sociaux ont fait part de leurs préoccupations sur le fait que la consommation se répand chez les jeunes enfants et que la culture de la violence et du crime associée au mouvement, ainsi que la vente de drogues, se fait maintenant dans les écoles et les collectivités défavorisées, perpétuant ainsi le fait qu'un bon nombre d'enfants et d'adolescents défavorisés sont à haut risque.

La sensibilisation au problème de la consommation des drogues a augmenté au cours des dernières années. Ce défi a été reconnu et relevé par les gouvernements, les organismes communautaires et un bon nombre de parents. Le gouvernement a récemment annoncé l'obligation de faire l'éducation sur les dangers de la drogue dans les écoles de l'Ontario. Certaines initiatives communautaires ont été élaborées afin d'empêcher la vente de drogues et d'alcool aux mineurs et afin d'augmenter la détection précoce de la consommation. Des programmes de prévention, qui s'adressent plus particulièrement aux très jeunes enfants qui consomment de la drogue, sont actuellement élaborés et les parents apprennent comment mettre leurs enfants à l'épreuve de la drogue. L'efficacité de ces programmes reste à déterminer.

7. Les décrocheurs

L'Étude sur le système d'éducation et les abandons scolaires en Ontario, financée par le ministère de l'Éducation, a indiqué qu'environ un tiers de tous les élèves du niveau secondaire abandonnaient l'école avant d'avoir terminé la 12e année. Cette constatation stupéfiante témoigne de l'échec du système scolaire et donne une mesure de toutes les possibilités qui sont perdues pour les particuliers et l'ensemble de la société ontarienne. Étant donné qu'il y a diminution des débouchés sur le marché du travail pour les travailleurs peu ou pas spécialisés et que les compétences et la scolarité exigées des travailleurs augmentent, un bon nombre de jeunes Ontariens n'auront pas la scolarité et les compétences nécessaires pour trouver un travail satisfaisant à un salaire convenable. Cela diminuera non seulement les possibilités pour les travailleurs en particulier, mais également la capacité de l'ensemble du marché du travail de fournir les travailleurs productifs nécessaires à l'économie de la province.

Malgré le fait qu'un tiers des nouveaux élèves ne termineront pas leurs études secondaires, les enfants qui entreprennent leurs études secondaires s'attendent à poursuivre une éducation postsecondaire.

Une enquête réalisée par le ministère de la Formation professionnelle en 1988 a indiqué que seulement 9 pour 100 des élèves arrivant au secondaire s'attendent à travailler immédiatement après l'école secondaire, tandis que 45 pour 100 des élèves interrogés ont exprimé le désir d'aller à l'université. En fait, 64 pour 100 des élèves (y compris les décrocheurs et ceux qui ont reçu leur diplôme d'études secondaires) ont quitté l'école secondaire pour intégrer directement le marché du travail, seulement 18 pour 100 sont allés à l'université, 14 pour 100 se sont inscrits à un collège communautaire et 7 pour 100 ont suivi des programmes de formation.

L'étude sur les abandons scolaires en Ontario a révélé que les élèves quittent l'école pour diverses raisons, y compris à cause de leur mauvais rendement scolaire. Cependant, bien que l'étude indique un lien étroit entre les difficultés d'apprentissage et la possibilité qu'un adolescent abandonne l'école, au moins 40 pour 100 des décrocheurs avaient des moyennes de C et plus.[71] L'étude a démontré un lien étroit entre le statut socio-économique de la famille de l'élève et la possibilité que celui-ci abandonne l'école. De plus, les enfants de familles monoparentales sont représentés de façon disproportionnée parmi les décrocheurs.

L'étude a également révélé que les élèves des programmes de niveau général et de base étaient plus susceptibles d'abandonner l'école que les élèves suivant un programme de niveau avancé. Le taux d'abandon scolaire des élèves des programmes de niveau avancé est de 12 pour 100, tandis que le taux d'abandon chez les élèves suivant des cours de niveau général est de 62 pour 100 et qu'il est de 79 pour 100 pour les élèves suivant des cours de niveau de base.[72]

L'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario a permis d'illustrer le lien entre le fait que les enfants auront des problèmes à l'école et abandonneront leurs cours et le niveau socio-économique de leur famille. Le taux moyen de mauvais rendement scolaire parmi l'ensemble des élèves est de 14 pour 100. Les groupes qui présentent le plus de risques sont ceux des filles vivant dans des familles monoparentales et des filles venant de familles vivant de l'aide sociale. Le taux d'abandon chez ces groupes était quatre fois plus élevé que chez les filles dont la famille ne vit pas de l'aide sociale.[73] Le taux d'abandon parmi les jeunes défavorisés était 2,2 fois plus élevé que celui des jeunes mieux nantis.

Les décrocheurs peuvent être en mesure de trouver un emploi lorsqu'ils quittent l'école mais leurs perspectives à long terme sont plutôt sombres. Selon certaines données, l'écart entre le salaire moyen des finissants du secondaire et celui des décrocheurs s'était élargi au cours des années 80. Les conséquences de l'échec scolaire se font sentir à long terme chez les enfants et sur leur sécurité économique future.

Le fait qu'un tiers des «clients» d'un système aussi important que celui de l'éducation décide d'abandonner témoigne de l'inefficacité du système et de l'incapacité de la société de s'adapter aux besoins des enfants et de leurs familles. Des facteurs économiques, systémiques et personnels contribuent tous au taux d'abandon scolaire en Ontario, ce qui signifie que l'amélioration du taux de fréquentation scolaire par les élèves en Ontario, en particulier des enfants de familles défavorisées, ne peut reposer sur une solution unique.

8. Les jeunes de rue et les sans-abri

La plupart des enfants et des adolescents qui se retrouvent dans les rues des grands centres urbains de l'Ontario ont quitté leur foyer afin d'échapper aux conflits, à la négligence et aux mauvais traitements. Ils constituent un groupe de jeunes particulièrement vulnérable et un groupe à risque en raison de la vie dans les rues. Un bon nombre d'entre eux ont déjà connu le système de soins pour les enfants et n'ont pas reçu d'aide. Ils ont abandonné l'école et certains d'entre eux gagnent de l'argent par la prostitution et la vente de drogues. Pour la société ordinaire, ce sont des enfants «perdus», pour qui le filet de sécurité a été totalement inefficace.

Le projet de recherche sur les enfants disparus a examiné les cas d'enfants portés disparus qui ont été signalés à la police de la communauté urbaine de Toronto, de la communauté urbaine de Montréal, d'Edmonton et de Surrey (C.-B.). En 1987 et 1988, parmi les 12 446 cas d'enfants portés disparus signalés sur une période de douze mois, 86 pour 100 étaient des fugueurs. Vingt neuf pour cent des enfants qui ont été identifiés comme fugueurs n'en étaient pas à leur première fugue.[74]

L'étude a constaté que la plus grande proportion des fugueurs (71 pour 100) se sont enfuis de la résidence d'un parent ou d'un gardien, 23 pour 100 d'un établissement ou d'une maison de traitement et 6 pour 100 d'un foyer d'accueil.[75] Les travailleurs sociaux ont signalé qu'une proportion de 80 pour 100 des fugueurs récidivistes avaient commis des actes de délinquance et que 69 pour 100 avaient fait usage de la drogue. Quatorze pour cent ont été victimes de mauvais traitements par leur père; 12 pour 100 par leur mère, un frère ou une soeur, et 10 pour 100 ont été agressés sexuellement. Près des deux tiers étaient en conflit avec leurs parents et 33 pour 100 ont été rejetés émotivement par les parents.[76]

Un bon nombre de ces enfants sont retournés dans leur foyer mais seulement pour s'enfuir à nouveau. Le rapport *Street Youth and AIDS*,[7] publié en 1989, a souligné que des facteurs interreliés de conflits familiaux, de stress, de mauvais rendement scolaire et de conflits interpersonnels étaient responsables de la fuite chez la plupart des adolescents. L'étude a révélé qu'un bon nombre de ces jeunes se retrouvent alternativement dans la rue, dans les centres de dépannage ou au foyer familial. Le fait qu'ils consomment beaucoup de drogue et qu'ils sont très actifs sexuellement (un bon nombre se livrent à la prostitution) les exposent au virus du sida. Un bon nombre ont exprimé des sentiments de solitude et de désespoir, certains avaient déjà songé à se suicider.

L'un des grands sujets de préoccupation concerne les adolescents qui ont reçu divers services des écoles, des oganismes de consultation, des tribunaux et du système d'aide à l'enfance et pour qui rien n'a fonctionné. Il faut se rappeler que près de 30 pour 100 des fugueurs dont il est question dans l'étude se sont enfuis d'un établissement, d'une maison de traitement ou d'un foyer d'accueil.

De plus, il est à remarquer que les fugueurs ne sont pas le seul groupe d'enfants qui vivent sans abri. Il existe des enfants dont la famille n'a pas les moyens de se payer un logement adéquat et qui se rendent dans les refuges. Contrairement aux enfants des rues, ces enfants ont toujours leur famille mais n'ont pas de foyer. Malheureusement, une des mesures prises pour résoudre le problème du logement a été de retirer les enfants, en particulier les plus jeunes, de leur famille et de les placer dans des établissements de soins. Cela a pour résultat de perturber la famille. Ce qu'il faut faire c'est d'assurer aux enfants le foyer et le milieu familial stable dont ils ont besoin.

Conclusion

Le Comité croit que les tendances dans les problèmes reliés aux enfants indiquent qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche afin de satisfaire les besoins des enfants et des familles. Même s'il y a eu diminution du taux de pauvreté chez les enfants au cours des dix dernières années, on peut dire que la situation des femmes et des jeunes parents se détériore au fur et à mesure que le nombre d'emplois bien rétribués diminue. En outre, le nombre de bébés de faible poids à la naissance a diminué; pourtant, d'autres facteurs de risque, comme les mauvais traitements et l'abandon scolaire, sont toujours présents malgré l'élaboration de systèmes complexes de services en Ontario.

Il est impérieux de créer de nouveaux liens afin de prendre soin des enfants tout en tenant compte des réalités sociales et économiques changeantes. Dans le chapitre suivant, nous présentons notre philosophie voulant qu'il est également important de créer des conditions à l'intérieur desquelles les enfants peuvent développer tout leur potentiel. L'engagement à répondre aux besoins des enfants devrait être la pierre angulaire des efforts en vue de transformer le système de services et de modalités de soutien pour qu'il réponde aux besoins changeants des enfants et de leur famille.

1. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989, p. 15.

2. *Ibid.*, p. 14.

3. Statistique Canada. «Familles, partie 1», dans *The Nation*, Ottawa, Caractéristiques de la population et des logements, 1986, extrait du tableau 4.

4. Statistique Canada. Tableau spécial sur l'Enquête nationale des soins donnés aux enfants, décembre 1985.

5. Statistique Canada. *La conjoncture démographique : Nouvelles tendances de la famille*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990, p. 94.

6. Voir *Women's Labour Force Participation, Fertility Rates and The Implications for Economic Development and Government Policy* de Monica Townson, Ottawa, Institut de recherches politiques, 1987, tableau 3, p. 30, cité dans Donna Lero et Irene Kyle, «Families and Children in Ontario: Supporting the Parenting Role», document commandé par le Child Youth and Family Policy Research Centre, 1989, p. 7.

7. Statistique Canada. *Nouvelles tendances de la famille*, p. 75.

8. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, p. 23.

9. Nicole Marcil-Gratton. «Les modes de vie nouveaux des adultes et leurs impacts sur les enfants au Canada», document de travail pour l'Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale, Santé et Bien-être social Canada, 1988, p. 7.

10. Statistique Canada. Recensements de 1961 et 1986.

11. Statistique Canada. *Nouvelles tendances de la famille*, p. 51.

12. *Ibid.*, p. 52.

13. *Ibid.*, p. 87.

14. Voir *Profile of Child Health in The United States*, National Association of Children's Hospitals and Related Institutions, Inc., 1989, pour une analyse des changements des modèles familiaux.

15. Voir *The Family: Changing Trends in Canada* de Maureen Baker, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1984.

16. Voir «Ontario's First People: Native Children» de Wayne Warry, document commandé par le Child, Youth and Family Policy Research Policy Centre, 1989, pour une analyse des facteurs qui mettent la majorité des enfants autochtones à risque de développer des troubles sociaux ou émotifs. Voir également les commentaires de Brad Morse sur le document de M. Warry, publié par le centre, 1989.

17. *Ibid.*, pp. 2 à 8. Il est à remarquer que la précision des données du recensement a été remise en question par les organismes autochtones puisque certaines bandes ont choisi de ne pas participer au recensement. Cependant, les statistiques de 1981 sont les plus exactes qui soient disponibles.

18. Statistique Canada. Recensement de 1986, tableaux 93 à 103.

19. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, p. 34.

20. Groupe chargé d'étudier les problèmes de santé mentale des immigrants et des réfugiés au Canada, *Puis ... la porte s'est ouverte*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1988, p. 66-67.

21. Emploi et Immigration Canada. Statistiques sur l'immigration.

22. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, p. 34.

23. *Ibid.*

24. Ministère du Trésor et de l'Économie. *Projections démographiques de l'Ontario par municipalités régionales, comtés et districts jusqu'à l'an 2011.*

25. Les données sur le Nord de l'Ontario proviennent du ministère des Services sociaux et communautaires. *North Region, 1987-88 Service Plan*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989.

26. Statistique Canada. Recensement de 1961, Enquête sur la population active.

27. Direction générale de la condition féminine. «Infoflash to Women's Economic Advisory Committee», 15 décembre 1989, p. 2.

28.Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, p. 23.

29. Jo-Anne Parliament. «Women Employed Outside the Home». *Tendances sociales canadiennes*, n° 13, Ottawa, été 1989, p. 3.

30. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Contexte social de demain, tendances et répercussions*, p. 23.

31. Statistique Canada. *La population active*, décembre 1988, tableau 10A, pp. 36-37, cité dans Lero et Kyle, p. 7, voir note 6.

32. Conseil national du Bien-être social. *La femme et la pauvreté*, Ottawa, 1979, p. 21. Voir également la nouvelle étude *Women and Poverty Revisited* (révision de *La femme et la pauvreté*), Ottawa, 1990.

33. Conseil économique du Canada. *Vingt-sixième Exposé annuel, Patrimoines*, Ottawa, 1989, p. 33.

34. George Radwanski. *Ontario Study of the Service Sector*, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1986, p. 1. M. Radwanski fait remarquer qu'en 1985 environ la moitié des employés du secteur des services étaient des femmes. Environ 82 pour 100 de toutes les employées de l'Ontario travaillent dans l'industrie des services, comparativement à 66 pour 100 des hommes.

35.Conseil économique du Canada. *L'emploi au futur – tertiarisation et polarisation*, Ottawa, 1990, p. 17.

36. Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto. *Reflections on Full Employment: Toronto in the Late 1980's*, ébauche, cité dans *Now*, 22 mars 1990, p. 12.

37. P. Armstrong et H. Armstrong. «Looking Ahead: The Future of Women's Work in Australia and Canada», *Feminism and Political Economy: Women's Work, Women's Struggles*, H.J. Maroney et M. Luxton, éditeurs, Toronto, Methuen, 1987, p. 215.

38. J. Myles, G. Picot, T. Wannell. «Les salaires et les emplois au cours des années 1980 : évolution des salaires des jeunes et déclin de la classe moyenne», Division des études sociales et économiques, Santé et Bien-être social Canada, juillet 1988, p. 64.

39. David Ross. «Not a Vintage Decade for Low-Income Canadians», *Perception*, vol. 12, n° 2, 1988, p. 22.

40. David Ross et Richard Shillington. *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1989, p. 44. Les statistiques sur les particuliers et les familles qui vivent sous le seuil de la pauvreté sont calculées en utilisant le seuil de faible revenu de Statistique Canada qui a été établi à un niveau où en moyenne 58,5 pour 100 du revenu (20 points de pourcentage au-dessus de la moyenne) est consacré à la nourriture, aux vêtements et à l'hébergement. Le seuil de faible revenu varie selon la taille de la famille et la collectivité.

41. *Ibid.*, p. 102.

42. *Ibid.*, p. 44.

43. Donna Lero et Irene Kyle, p. 6. Voir note 6.

44. Comité d'examen de l'aide sociale. *Transitions*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988, p. 48. Le rapport indique que 4 personnes sur 10 vivant de l'aide sociale sont des enfants.

45. *How Much and Why?*, Diane Pask, M.L. McCall, éditeurs, Calgary, Canadian Research Institute for Law and the Family, 1989, p. 56.

46. Voir *The Process and Economic Consequences of Marriage Breakdown* de M.L. McCall, Joseph Hornick, et Jean Wallace, Calgary, Canadian Research Institute for Law and the Family, 1988, chapitre 5, et *How Much and Why?*, Diane Pask, M.L. McCall, éditeurs, chapitre 4.

47. Ministère du Procureur général de l'Ontario. «Support and Custody Order Enforcement», *Fact Sheet*, 1er mars 1990.

48. Ministère de la Santé de l'Ontario, Direction de la santé publique. «Trends in Reproductive Outcomes, Ontario 1971 to 1983», juin 1988.

49. Ross et Shillington. *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*, p. 47.

50. Étude sur la santé des enfants de l'Ontario. *Résumé des premiers résultats*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1987, p. 8.

51. Voir *La santé des enfants du Canada* de Denise Avard et Louise Hanvey, Ottawa, Institut canadien de la santé infantile, 1989.

52. Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, *Information for Service Planning*, Fact Sheet n°6, Toronto, 1989.

53. Chiffres provenant du Metropolitan Toronto Special Committee on Child Abuse, présentation faite au Comité consultatif sur les services à l'enfance, 7 mars 1990.

54. Voir *State of the Child* de Nico Trocme, ébauche du chapitre sur le bien-être des enfants, Toronto, Child, Youth and Family Policy Research Centre, 1990, pp. 37-38.

55. Adel McKay, Direction des services à l'enfance, ministère des Services sociaux et communautaires. *Working Paper on Child Abuse: Its Past, Present and Future* (ébauche), 1990, pp. 30-48.

56. Linda MacLeod. *Pour de vraies amours . . . Prévenir la violence conjugale*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1987, pp. 6-7.

57. *Ibid.*, p. 32.

58. Direction générale de la condition féminine. «Infoflash», p. 5.

59. Voir «Are Children Who Witness Wife Battering in Need of Protection?» de Peter Jaffe, Susan Wilson, Sheila Cameron, Rhonda Zajc et David Wolfe, *Journal*, septembre 1987, vol. 31, n° 7, Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance; «Research with Children in Shelters: Implications for Clinical Services», *Children Today*, mars-avril 1986; *Pour de vraies amours* de Linda MacLeod.

60. Voir *Aggression in the Schools: Bullies and Whipping Boys* de Dan Olweus, Washington, Hemisphere, 1978; *A Brief Description of the Intervention Program Used in the Nationwide Campaign in Norway and the Effects of the Program*, de Dan Olweus, manuscrit inédit. Voir *Behind Closed Doors: Violence in the American Family* de Murray Strauss, et al., Garden City, NY: Anchor, 1980.

61. Avard et Hanvey. *La santé des enfants du Canada*, 1989, chapitre 2.

62. Chiffres sur la mortalité infantile, le poids à la naissance et la période de gestation tirés de *Reproductive Outcome Summary*, ministère de la Santé de l'Ontario, juin 1988.

63. Office des personnes handicapées de l'Ontario. *Statistical Profile of Disabled Persons in Ontario*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988, p. 3.

64. Statistique Canada. Enquête sur la santé et les limitations d'activités, Ottawa, 1988.

65. Avard et Hanvey. *La santé des enfants du Canada*, 1989, p. 78.

66. D. Shaffer, A. Garland, M. Gould, et al. «Preventive Teenage Suicide: A Critical Review», dans *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 1988, vol. 27, pp. 675-687.

67. Avard et Hanvey. *La santé des enfants du Canada*, 1989, p. 122.

68. L.E. Davidson et al. «An Epidemological Study of Risk Factors in Two Teenage Suicide Clusters», *Journal of the American Medical Association*, vol. 262, 1989, pp. 2687-2692.

69. Ken Black. *Rapport du Groupe d'étude sur la consommation de stupéfiants en Ontario*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988, p. 7.

70. Reginald Smart et Edward Adlaf. «Alcohol and Other Drug Use Among Ontario Students in 1987, and Trends Since 1977», Toronto, Fondation de la recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie, 1987, p. i.

71. George Radwanski. *Étude sur le système d'éducation et les abandons scolaires en Ontario*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1987, p. 80.

72. *Ibid.*, p. 76.

73. Étude sur la santé des enfants de l'Ontario. *Les enfants à risque*, p. 9.

74. Joan Fisher, ministère du Procureur général de l'Ontario. *Missing Children Research Project*, vol. 1, «Findings of the Study, A Focus on Runaways», n° 1989-07, p. iv.

75. *Ibid.*

76. *Ibid.*, p. v.

77. J. Radford, A. King, W. Warren. *Street Youth and AIDS*, Social Program Evaluation Group, Université Queen's de Kingston, 1989.

Chapitre 3 Le soin des enfants

Introduction

Les données présentées au chapitre 2 illustrent qu'il est essentiel d'établir de nouveaux rapports afin d'assurer le soin des enfants au regard du stress social et économique avec lequel les familles sont aux prises actuellement. Dans le présent chapitre, nous traitons des principes sous-jacents à nos délibérations sur les nouvelles façons de satisfaire les besoins des enfants en Ontario.

En bref, nous croyons que nos enfants sont notre avenir et que, par conséquent, nous avons tous un intérêt dans leur qualité de vie et dans les possibilités qu'ils ont d'être heureux et en santé, et d'être membres à part entière de la société. Les valeurs intrinsèques des enfants doivent se refléter dans les priorités et l'engagement de tous les participants des secteurs public, privé et bénévole. Une société aimante est une société qui est capable de faire passer le bien-être des enfants au-dessus des intérêts directs, qu'ils soient politiques, idéologiques, professionnels ou sectoriels.

Les droits naturels des enfants

Aujourd'hui, nous connaissons davantage les conditions qui compromettent le développement sain des enfants. Nous savons également que les problèmes qui surviennent au cours de l'enfance peuvent toucher de façon préjudiciable la vie adulte et que de nombreux problèmes de longue durée trouvent leur origine dans l'enfance.

Bien que les caractéristiques précises de ces groupes de la collectivité que nous identifions comme étant «vulnérables» changent au fur et à mesure que la société change, un bon nombre des facteurs clés qui rendent les enfants vulnérables ont été identifiés au cours des 50 dernières années.[1] Parmi les facteurs de risque pour les enfants, nous retrouvons :

- les soins interrompus ou incohérents de la part des parents;
- le rejet ou le manque d'affection de la part des parents;
- la violence physique ou sexuelle;
- la carence affective;
- la négligence physique;
- les conflits familiaux;
- la pauvreté matérielle.

Les enfants vulnérables sont définis comme étant ceux qui risquent d'avoir des problèmes importants et de longue durée sur les plans social, émotif et comportemental. Ces enfants sont plus susceptibles de dépendre des ressources publiques durant leur développement, en particulier des services de protection de l'enfance, de l'assistance sociale, des services correctionnels ou des services de santé mentale. Cependant, nous croyons que tous les enfants peuvent être vulnérables

parce qu'ils dépendent des adultes pour la satisfaction de leurs besoins essentiels. Les enfants peuvent développer des troubles affectifs ou comportementaux lorsque leurs propres ressources physiques ou affectives sont incapables de relever les défis de leur environnement physique et social. Les problèmes surviennent également lorsque les systèmes sociaux, politiques et économiques dans lesquels les enfants vivent mettent en danger les ressources de la famille et menacent l'unité familiale.

Il devient donc important pour le bien-être physique, intellectuel et affectif à long terme des enfants de fournir à ces derniers des soins adéquats et les ressources nécessaires pour qu'ils deviennent des adultes indépendants et en santé. Nous croyons que la société a l'obligation de mettre en oeuvre des mesures de haute qualité afin de répondre aux besoins des enfants, afin d'augmenter leurs chances de grandir et de réaliser leur potentiel et devenir des membres à part entière et en santé de notre société. La transformation des services à l'enfance passe par l'engagement de fournir des soins essentiels et adéquats pour tous les enfants de l'Ontario.

Énoncé des droits

Le Comité consultatif sur les services à l'enfance croit que tous les enfants ont le droit fondamental :

- **de recevoir des soins affectueux de parents aimants, cohérents et compétents et d'autres personnes donnant des soins;**
- **de vivre dans des conditions qui permettent la croissance et le développement physique et affectif normaux;**
- **de vivre dans un foyer exempt de violence familiale, sociale ou physique, de brutalités et d'exploitation sexuelle; de négligence, de violence morale et d'abandon;**
- **de recevoir le soutien de toutes les personnes ou de tous les groupes dont le travail et la vie touchent les enfants et qui ont comme obligation de promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant;**
- **de recevoir les soins de santé et les traitements dont ils ont besoin, ainsi qu'une alimentation et un logement adéquats;**
- **d'avoir la possibilité d'étudier;**
- **d'avoir l'occasion de participer à la vie de leur collectivité culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'utiliser leur langue;**
- **d'avoir l'occasion de participer à la vie de la collectivité et de la société dans son ensemble;**
- **de recevoir l'assurance que les droits susmentionnés seront protégés par la société en tant que droits fondamentaux et procéduraux.**

Droits naturels et droits acquis

Le Comité a choisi d'adopter le concept de droits naturels des enfants par opposition aux droits acquis. Nous croyons que le concept de droits naturels englobe à la fois l'objet et la raison d'être des recommandations du Comité pour ce qui est des services à l'enfance.

Le concept de «droits acquis» a pris une connotation négative en raison de contestations juridiques organisées par les groupes de défense des droits de la personne, notamment les groupes luttant contre la discrimination fondée sur le sexe ou la couleur. À notre avis, le fait que les droits acquis correspondent au système judiciaire et que l'accent soit mis sur ce qu'on appelle les «droits procéduraux» par opposition aux «droits fondamentaux» a entravé une collaboration plus constructive visant à faire tomber les obstacles à la justice sociale pour toutes les personnes, y compris les enfants.

Par droits procéduraux, nous désignons les dispositions de procédure équitable, y compris le droit à un consentement éclairé à un traitement ou à l'examen d'admissions involontaires à des établissements de santé mentale. Les droits fondamentaux, quant à eux, s'entendent des droits d'une personne aux nécessités de la vie : la nourriture, l'abri et un développement sain.

Au Canada, depuis dix ans, nous avons modifié notre perception des enfants et des droits dont ils jouissent à certains moments et qui leur sont refusés à d'autres. En général, on a de plus en plus tendance à considérer les enfants comme des personnes ayant des droits plutôt que comme des personnes soumises au paternalisme. Divers exemples de lois sur les droits de la personne, entre autres, la *Charte des droits et libertés*, ont fait une esquisse des droits des enfants.

En Ontario, le gouvernement a essayé d'établir un équilibre entre les droits des enfants et le principe «de l'intérêt véritable» de l'enfant dans la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille*. La prédominance des droits procéduraux sur les droits fondamentaux est le résultat involontaire de la nouvelle *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* qui étend les droits procéduraux aux enfants. Des préoccupations ont été soulevées, en particulier chez les fournisseurs de services régis par la loi, voulant que l'élargissement des droits procéduraux et d'autres restrictions procédurales entravent la capacité des organismes de protéger les enfants contre eux-mêmes et contre les autres.

Un bon nombre de personnes soutiennent que les besoins des enfants, en particulier de ceux qui sont les plus vulnérables, ne sont pas satisfaits de façon adéquate ou de la façon la plus appropriée lorsque de nouveaux règlements prix en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* entraînent des retards excessifs à leur fournir une protection. Certaines critiques disent que le processus d'examen

est trop encombrant et que l'observation stricte des règlements, comme exiger qu'une société d'aide à l'enfance obtienne un mandat afin d'appréhender un enfant ayant besoin de protection, peut parfois porter atteinte au bien-être de l'enfant.

Le conflit créé par les débats à propos des droits respectifs des enfants a divisé les personnes qui, idéalement, devraient se concerter pour s'assurer que les enfants jouissent d'un développement sain. Les parents sont ligués contre les fournisseurs de services tandis que les besoins et les demandes des enfants se perdent dans les méandres de négociations hostiles.

Nous maintenons que l'examen exclusif des droits des enfants en soi, en particulier des droits procéduraux, a exclu sa contrepartie importante : l'examen des responsabilités partagées par toute la société en vue de répondre aux besoins des enfants. Nous avons donc adopté le concept de droits naturels, premièrement parce qu'il englobe les droits fondamentaux et procéduraux et, deuxièmement, parce qu'il comporte le sentiment qu'il y a une responsabilité collective sociale pour veiller à ce que ces droits soient maintenus. L'idée de réciprocité ou de contrat social occupe une place importante dans notre vision d'un réseau modifié de services et de modalités de soutien à l'intention des enfants qui exercent peu ou pas de contrôle sur leur situation immédiate.

Cette notion étendue de droits et de responsabilités, contenue dans le concept de droits naturels, a été très importante lors de nos délibérations à propos des meilleures façons d'améliorer les conditions qui produisent de tels risques sur les enfants. En faisant passer les besoins des enfants en premier, nous nous réorientons vers les liens qui existent entre ceux qui s'occupent des enfants. Au lieu de diviser les secteurs public et privé, et de séparer les parents des fournisseurs de services et les enfants de tous les autres enfants, le Comité croit que nous devons travailler à la création d'un nouveau partenariat afin de venir en aide aux enfants et à leur famille d'une façon plus efficace dans un milieu en évolution.

Conclusion

Le chapitre 4 examine de plus près les systèmes de services actuels et les problèmes particuliers qui se sont manifestés au cours de la courte histoire de l'aide du gouvernement et du secteur privé envers les familles qui élèvent des enfants. Nous avons évalué les systèmes de services et de modalités de soutien à l'intention des enfants et de leur famille et élaboré des objectifs élargis afin de guider la transformation de ces services en utilisant comme norme l'énoncé de droits naturels exposé dans le présent chapitre.

---

1. Voir *Stress, Coping and Development in Children*, de Rutter, N., Garmezy, N., New York, McGraw-Hill, 1983.

Chapitre 4 Les systèmes de services actuels

Introduction

Le Comité a reçu le mandat de faire des recommandations sur l'orientation des services à l'enfance pour les dix prochaines années en mettant l'accent sur l'éventail de services spécialisés financés par le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC). Le présent chapitre examine l'histoire des services à l'enfance spécialisés actuels et évalue leur capacité de satisfaire les besoins des enfants. Pour que soient respectés les droits naturels des enfants, quatre buts principaux concernant les mesures publiques ont été élaborés.

Une perspective historique

Le concept de «système» de services, en parlant d'un réseau de programmes et de services pour les enfants financés par le gouvernement, est relativement récent. La Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale sont en grande partie responsables de l'évolution de notre concept actuel de «filet de sécurité» représenté par les services sociaux, qui permet «d'attraper» les gens dont la vie a pris un mauvais tournant et de les aider à se reprendre en main.

Durant les années 50 et 60, la croissance économique était stable et l'assiette fiscale était en expansion. Il en a résulté l'augmentation d'une variété de services pour les enfants et leurs familles (comme l'augmentation du nombre de foyers d'accueil, qui était de 16 en 1958 et de 169 en 1980) et la création de nouveaux services (en particulier les centres de santé mentale pour enfants, qui ont été créés en tant que secteur en 1969).

Le résultat de ces tendances d'après-guerre a été l'évolution d'un système de services qui est devenu de plus en plus complexe et spécialisé. Ce n'est pas la première fois que nous essayons de simplifier et de rationaliser le labyrinthe de services que représente notre filet de sécurité à l'intention des enfants. Une étude gouvernementale des services spécialisés publiée en 1980 et intitulée *Children's Services: Past, Present and Future* a clairement indiqué que ce système était incohérent, trop spécialisé et fragmenté. L'étude a identifié un certain nombre de domaines de préoccupation, comme :

- la nature fragmentée du système de services à l'enfance qui a eu pour effet de trimbaler un enfant d'un organisme à un autre, en particulier les enfants qui sont les plus difficiles à servir;
- la diversité, l'imprécision et le chevauchement fréquents des mandats des organismes chargés d'offrir des services;
- le manque de planification d'ensemble pour les services à l'enfance, ce qui a causé des problèmes comme la disparité régionale quant à la disponibilité des services et l'incapacité d'identifier et de combler les fossés entre les services.

Afin de réduire cette fragmentation des responsabilités concernant les services à l'enfance et, partant, de rationaliser les services, le gouvernement provincial a créé, en 1977, la Direction des services à l'enfance au sein du ministère des Services sociaux et com munautaires. La création de cette direction avait pour but de réunir tous les programmes destinés aux enfants ayant des besoins particuliers dans une même unité organisationnelle au sein du gouvernement afin que, pour la première fois, les services offerts à ces groupes puissent être regroupés et abordés comme un tout.[1]

En même temps qu'elle procédait à la création d'un organisme central unique, la province explorait également des modèles en vue d'augmenter les pouvoirs à l'échelon local. Elle a fait des expériences dans la collectivité par l'entremise de projets expérimentaux comme les comités de services à l'enfance. Ces comités avaient pour but de coordonner et d'affecter les ressources entre les services à l'enfance au palier local et d'établir un point de convergence équivalent dans la collectivité pour que les services à l'enfance répondent mieux aux besoins de la collectivité et pour accroître la participation de celle-ci à la prestation des services.[2] Cependant, l'expérience a pris fin en 1982, avant que la mise sur pied des comités des services à l'enfance ne soit complétée. Le ministère des Services sociaux et communautaires a décentralisé ses services pour les répartir entre 4 bureaux régionaux et 13 bureaux de secteur. La gestion du système de services à l'enfance s'est alors ajoutée aux autres responsabilités de ces bureaux.

Afin de faciliter le fusionnement des services à l'enfance spécialisés, le gouvernement a adopté la *Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille*, qui devait marquer le début d'une nouvelle époque en ce qui concerne les services à l'enfance et à la famille. La loi regroupait plusieurs lois et a introduit de nouvelles catégories de services qui devaient mettre un accent sur la gestion des services. Les catégories de services décrites dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* sont les services de développement de l'enfance, les services de traitement de l'enfant, les services d'intervention auprès des enfants et de la famille, les services de bien-être de l'enfance, les services communautaires de soutien et les programmes à l'intention des jeunes contrevenants.

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* a fait époque en ce qui concerne les services à l'enfance, mais les dispositions actuelles ne répondent pas aux attentes à maints égards. Par exemple, il existe des incohérences importantes entre cette loi et d'autres lois concernant les enfants et la famille, comme la *Loi sur la santé mentale* et la *Loi sur*

l'éducation. Nous traiterons de ces questions au chapitre 7. La mise en oeuvre des objectifs de la loi a également posé certains problèmes.

La tentative la plus récente de rationaliser les services spécialisés a pris la forme d'un document de consultation de politiques, intitulé *Investir dans l'enfance*. Ce document proposait l'établissement d'ententes et de liens officiels entre les fournisseurs de services afin de coordonner la prestation des services et examinait l'orientation des ressources vers la prévention des troubles et les soins à apporter aux enfants qui souffrent de troubles graves.

Malgré les meilleures intentions et les meilleurs efforts dans le but de promouvoir l'intégration, les exposés présentés au Comité ont indiqué que des problèmes sérieux existent encore dans la prestation des services et que chaque secteur de services est encore plus ou moins isolé. Il arrive trop souvent que les enfants continuent d'être envoyés d'un organisme à un autre ou d'un service à l'autre, en fonction de leur «étiquette» (comme «jeunes contrevenants» ou «émotivement perturbés»). On n'a pas encore clairement établi qui est responsable des services à l'enfance et le système manque de coordination. La partie suivante jette un coup d'oeil sur le fonctionnement actuel des services spécialisés ainsi que sur les pressions auxquelles ils sont confrontés.

Le système actuel de services spécialisés à l'intention des enfants

Dans notre étude des services spécialisés financés par le MSSC, nous avons mis l'accent particulièrement sur les services de bien-être de l'enfance, le service de traitement de l'enfant, les services d'intervention auprès des enfants et de la famille et les services aux jeunes contrevenants. Le Comité s'est rendu compte que le filet de sécurité traditionnel des services laisse voir des signes de tension, les structures et les modèles actuels de fonctionnement ne suffisant plus à répondre aux nouvelles réalités sociales.

1. Système de bien-être de l'enfance

Le système de bien-être de l'enfance est responsable de la protection des enfants. L'Association des sociétés de l'aide à l'enfance a indiqué qu'au 30 juin 1989, un peu plus de 10 000 enfants recevaient des soins en établissement dans le cadre du système de bien-être de l'enfance.[3] Ce chiffre représente une diminution du nombre total d'enfants servis au cours des 25 dernières années, et cette baisse est attribuable au fait qu'on a fortement préconisé la garde des enfants dans leur foyer plutôt que le placement en établissement, à moins que ce ne soit absolument nécessaire. Cependant, certaines tendances observées chez les enfants qui reçoivent des soins sont inquiétantes.

Selon les exposés présentés au Comité, les personnes qui ont travaillé dans le système de bien-être de l'enfance croient que les enfants qui ont besoin de services sont davantage perturbés aujourd'hui qu'il y a dix ans. Certes, les intervenants du système de bien-être de l'enfance sont de plus en plus sensibilisés aux besoins reliés à la santé mentale des enfants. Les fournisseurs de services ont donc de plus en plus de difficulté à trouver une résidence ou une famille d'accueil appropriée pour les enfants et les adolescents perturbés. De plus, les enfants font face à un stress accru lorsqu'ils sont placés dans des milieux qui ne leur conviennent pas ou lorsqu'ils sont loin de leur famille, de leur école et de leur collectivité. Par ailleurs, ces enfants ont besoin de plus de traitements et d'une plus grande intervention, ce qui mine les ressources disponibles à l'intérieur du système de bien-être de l'enfance parce que les autres fournisseurs de services spécialisés à l'intérieur du système ne peuvent souvent pas disposer de ressources appropriées.

Les statistiques et les recherches sur les clients des services à l'enfance permettent d'identifier les facteurs de risque qui font que les enfants ont besoin de protection. Le fait d'être socialement défavorisé est manifestement un facteur de risque. Les enfants et les adolescents défavorisés sont surreprésentés à l'intérieur du système de bien-être de l'enfance. Un nombre disproportionné d'enfants de mères chefs de famille monoparentale et d'enfants de parents adolescents reçoivent des soins. En fait, une étude réalisée par les sociétés d'aide à l'enfance dans le Sud-Ouest de l'Ontario a révélé que 85 pour 100 des cas provenaient de familles dont les parents ont eu des enfants durant leur adolescence.[4] Les enfants autochtones et les enfants d'autres minorités visibles sont également surreprésentés parmi les enfants recevant des soins. Six pour cent de tous les enfants autochtones reçoivent des soins, comparativement à un pour cent parmi la population totale d'enfants du Canada.[5]

À mesure que ces tendances deviennent visibles, les fournisseurs de services à l'enfance s'efforcent d'augmenter leurs efforts de prévention et de soutien auprès des populations socialement défavorisées afin de réduire le nombre de cas de mauvais traitements ainsi que la nécessité de placer l'enfant à l'extérieur du milieu familial. Des difficultés surviennent parce que la structure du système de services n'a pas été modifiée. Il serait plus utile de déployer des efforts dans l'ensemble du système pour s'occuper des facteurs conduisant aux mauvais traitements plutôt que de fournir une protection en étudiant les cas individuellement, une fois qu'il y a eu mauvais traitements. Par exemple, même si l'augmentation des services favorise le maintien des enfants dans le milieu familial et qu'elle a contribué à diminuer le nombre d'enfants

placés en établissement, les pratiques actuelles de financement ont un effet dissuasif sur de tels services de premier plan.

2. Services de traitement de l'enfant et intervention auprès des enfants et de la famille

L'Ontario dispose d'un vaste système de prestation de services qui se préoccupe de la santé mentale des enfants. Plus d'une centaine d'organismes de la province fournissent divers traitements reliés à la santé mentale et services d'intervention auprès des enfants et de la famille, comme des programmes de dépistage et de prévention, et des services de traitement de jour et en résidence. Ces services se concentrent sur les enfants ayant des problèmes sociaux, émotifs et comportementaux.

Les fournisseurs de services de santé mentale ont indiqué au Comité que les services actuels étaient surutilisés et que de longues listes d'attente les empêchaient d'offrir des services à ceux qui le demandaient. De plus, les services ne réussissent pas toujours à rejoindre les enfants marginaux et défavorisés qui ont un urgent besoin d'intervention. Cette situation a conduit le gouvernement et les fournisseurs de services à remettre en question le système de traitement et d'intervention dans le but d'améliorer sa capacité de dépistage. En outre, l'incapacité du système existant de répondre à la demande actuelle signifie qu'il y a peu de temps pour mettre en oeuvre des mesures proactives.

Alors que nous étions confrontés aux demandes auxquelles devait répondre le système, nous nous sommes penchés sur une étude épidémiologique récente, l'*Étude sur la santé des enfants de l'Ontario*,[6] qui révèle qu'une proportion considérable des enfants de l'Ontario ont des problèmes de comportement et souffrent de troubles sociaux et émotifs. Selon cette étude, environ 18 pour 100 des enfants de l'Ontario âgés de 4 à 16 ans ont des problèmes de comportement et souffrent de troubles émotifs importants. Ces chiffres semblent élevés, mais ils correspondent à ceux que l'on retrouve dans des études épidémiologiques réalisées dans d'autres pays. Nous avons cependant jugé ces taux suffisamment élevés pour conclure qu'un bon nombre d'enfants auraient besoin de soins de santé mentale afin d'atteindre au développement sain et au bien-être que nous préconisons. Pourtant, lorsque les mêmes chercheurs ont étudié les taux d'utilisation des services par ces enfants, ils ont constaté que moins d'un enfant sur six souffrant de troubles recevait une forme quelconque d'aide spécialisée.

Nous devons envisager une nouvelle approche à la prestation des services à cause de l'incapacité du système à répondre aux demandes continues de services avec les méthodes de prestation actuelles, et de

la prévalence des troubles. Le défi consiste à trouver de nouvelles façons de satisfaire les besoins en santé mentale des enfants et d'orienter plus efficacement les ressources limitées dont disposent les professionnels à l'intérieur du système dans le but de satisfaire les besoins des enfants aux prises avec de graves problèmes.

3. Le système des jeunes contrevenants

En 1988-1989, selon les chiffres recueillis par le ministère du Procureur général, plus de 24 000 adolescents âgés de 12 à 15 ans et 25 000 adolescents âgés de 16 et 17 ans ont été accusés de plus d'une infraction.[7] Les services pour les jeunes contrevenants sont différents des services décrits précédemment car la plupart de ces services sont administrés directement par le gouvernement provincial. Ils comprennent la supervision, la garde, les mesures de rechange et le traitement.

La *Loi de 1984 sur les jeunes contrevenants* crée un nouveau cadre législatif pour les jeunes de moins de 18 ans. En vertu de la loi précédente, les jeunes de 16 et 17 ans étaient sous la juridiction du tribunal pour adultes. Un des principaux changements de la loi a été d'amener ces jeunes enfants sous la juridiction du système des jeunes contrevenants. En Ontario, les services pour les enfants de 12 à 15 ans sont fournis par le ministère des Services sociaux et communautaires et les services pour les adolescents de 16 et 17 ans sont fournis par le ministère des Services correctionnels. Les exposés faits devant le Comité ont laissé entendre que cette répartition des responsabilités donne lieu à des arrangements injustes et à la confusion générale.

La nouvelle loi a été critiquée du point de vue de son application car elle a été jugée trop indulgente envers les adolescents qui commettent des crimes violents, comme le meurtre. En 1989, les procureurs généraux des provinces et des territoires ont proposé des amendements qui mettent l'accent sur la protection de la société par l'imposition de sentences plus longues et en facilitant le transfert au tribunal pour adultes. Par ailleurs, la *Loi sur les jeunes contrevenants* a été critiquée du point de vue du bien-être social car elle a été jugée trop orientée vers la punition plutôt que vers la réadaptation ou le traitement des jeunes contrevenants.

De façon plus générale, certains critiques disent que la justice n'est pas appliquée équitablement parmi les groupes sociaux. Ils soutiennent que les enfants des familles pauvres et des familles autochtones sont plus susceptibles de subir un procès alors qu'il est plus probable que les jeunes de la classe moyenne soient dirigés vers des programmes de traitement en matière de santé mentale.

Les présentations au Comité ont révélé que le système est surchargé et qu'il ne peut répondre de façon adéquate aux besoins des adolescents en matière de santé mentale. Les tribunaux sont surchargés et accusent un retard dans le traitement des cas, et les services de traitement actuels à l'intention des jeunes contrevenants sont également surchargés. De plus, les services de traitement ne sont pas facilement disponibles pour les contrevenants âgés de 16 et 17 ans.

Un bon nombre de ces jeunes ont des problèmes de comportement et souffrent de troubles émotifs graves. C'est presque l'effet du hasard si ces jeunes se retrouvent dans le système judiciaire pour les jeunes plutôt que dans le système de services. Pourtant, une fois que les jeunes sont entrés dans le système judiciaire pour les jeunes, ils sont considérés comme «jeunes contrevenants» et il est probable qu'à cause de cela ils ne recevront pas les traitements dont ils auront besoin. On a fait part au Comité de préoccupations selon lesquelles la *Loi sur les jeunes contrevenants* n'avait pas amélioré le système judiciaire pour les jeunes de façon satisfaisante et ce système continuait de servir les adolescents perturbés d'une façon inefficace.[8]

4. Sommaire

En étudiant les tensions qui existent dans les services spécialisés actuels, nous nous sommes aperçus que les présentateurs des divers secteurs de services ont parlé de problèmes communs à tous les secteurs. Tous les systèmes sont surchargés et disposent de ressources limitées. La gravité des problèmes et les besoins de traitement des enfants en difficulté sont très importants. Par conséquent, les fournisseurs de services sont contrariés, car ils ont l'impression de ne pouvoir progresser suffisamment en utilisant une approche individuelle lors de la prestation de services; pourtant, ils disposent de moyens limités pour l'organisation d'une réponse plus systémique comprenant la prévention et l'intervention précoce.

Les enfants et les services aux personnes – un contexte plus large

La majeure partie de notre travail a porté sur les services spécialisés mais, par la suite, nous nous sommes rendu compte que cette approche était trop restreinte pour répondre aux nouvelles réalités et à la diversité de droits naturels dont il a été question dans les chapitres précédents. Nous avons donc porté notre attention sur l'éventail de services et de modalités de soutien offerts aux enfants. Nous sommes convaincus qu'une des principales raisons pour lesquelles les services à l'enfance spécialisés connaissent tant de difficultés c'est qu'ils sont relativement isolés, non seulement isolés l'un de l'autre mais également isolés de tous les services à l'enfance disponibles. Il y a trop d'obstacles aux

efforts de collaboration avec le système plus vaste de services aux personnes pour promouvoir le bien-être des enfants et empêcher les troubles de développement chez les enfants ainsi que les problèmes dans les relations familiales.

En mettant l'accent sur l'amélioration des chances de vie des enfants par la promotion du bien-être et d'un développement sain, nous avons été conduits à réexaminer les rôles des autres services sociaux. Les fournisseurs de services en éducation, en santé, en loisirs et dans d'autres domaines qui touchent régulièrement les enfants, font partie intégrante de tout effort dirigé vers la promotion du bien-être des enfants. Ces services sont une source importante d'aide pour les enfants et les familles. Nous pensons qu'ils devraient faire partie du mandat de fournir un système de soins qui réponde aux besoins des enfants.

1. Éducation

Près de deux millions d'enfants et d'adolescents sont inscrits dans les écoles primaires et secondaires de l'Ontario. Plus de 100 000 enseignants travaillent à plein temps dans ces écoles. Le public investit beaucoup dans les écoles et l'éducation. En 1989, les dépenses provinciales et locales pour l'éducation élémentaire et secondaire se sont élevées à environ 9,7 milliards de dollars.[9] Au cours des dix dernières années, les écoles ont intégré dans leurs programmes ordinaires un grand nombre d'enfants ayant des besoins particuliers. Le système d'éducation représente une ressource importante lorsqu'on considère les façons d'assurer les droits naturels des enfants.

2. Santé

Les services de santé constituent un autre système de services sociaux qui s'occupe régulièrement des enfants et des familles. L'Ontario dépense maintenant 15 milliards pour les services de santé et une part importante de ce montant est utilisée pour les besoins des enfants en matière de santé. Le système de santé peut être un instrument important de dépistage à l'appui du développement sain des enfants. Les médecins sont souvent les premiers professionnels à être en contact avec les jeunes enfants et tout au long du développement de l'enfant, les parents peuvent rechercher leurs conseils avant ceux de toute autre personne.

Le système de santé de l'Ontario englobe le système de santé publique dont les services sont offerts par des bureaux de santé publique. Le ministère de la Santé a élaboré quatre objectifs principaux en matière de santé publique : promouvoir une croissance et un développement sains, promouvoir des modes de vie sains, lutter contre les maladies transmissibles et protéger les milieux sains.[10] Tous ces objectifs touchent

directement les enfants et leur possibilité d'avoir une bonne croissance physique et émotive. Le niveau de services de santé publique varie dans la province tout comme l'accent mis sur les questions relatives aux enfants.

3. Loisirs

Les services de loisirs sont un autre secteur auquel les enfants participent tous les jours et, pourtant, on les oublie souvent dans les efforts déployés pour assurer leur bien-être. Le ministère du Tourisme et des Loisirs estime que 7,3 milliards de dollars, ou 2 000 $ par famille, sont dépensés pour les loisirs chaque année en Ontario.[11] Les enfants profitent de la stimulation provenant des activités de loisirs physiques et créatifs.

Cependant, le système de loisirs actuel de l'Ontario tend à être orienté vers les familles à revenu moyen. Il existe également certains programmes novateurs à l'intention des familles à faible revenu mais, dans l'ensemble, le système de loisirs n'est pas orienté vers les enfants défavorisés. De plus, le système est mal adapté aux nouvelles réalités familiales. Un bon nombre de programmes supposent qu'un parent est disponible durant la journée pour conduire l'enfant à des programmes offerts à l'extérieur du quartier, alors que les deux parents sont habituellement au travail.

4. Garde d'enfants

Ce domaine de services s'efforce de satisfaire les demandes sans cesse croissantes causées par la nature changeante des familles et de l'économie. À l'heure actuelle, il y a une pénurie d'employés dans les services de garde d'enfants. Selon le document publié par le ministère des Services sociaux et communautaires, *La garde d'enfants, orientations nouvelles*,[12] environ 100 000 enfants de l'Ontario sont actuellement inscrits dans des programmes de garde autorisés, à plein temps ou à temps partiel. On estime que ce chiffre ne représente que 20 pour 100 des enfants dont les parents travaillent. Les autres, soit 80 pour 100, sont laissés dans des établissements de garde d'enfants privés non officiels, ou bien ils viennent grossir les rangs des enfants qui retournent chez eux, dans une maisons vide, chaque jour après l'école. Pour un bon nombre de familles, la garde d'enfants est également une charge économique importante. Les subventions pour la garde d'enfants sont disponibles pour certains parents à faible revenu, et 44 000 enfants sont actuellement inscrits dans des garderies subventionnées de la province.[13]

Les services de garde d'enfants, en particulier les places en garderie subventionnées, sont inégalement répartis dans la province et ne

répondent pas à tous les besoins de la façon désirée. Les défenseurs des programmes de garde font remarquer que les services sont difficiles à trouver dans les milieux ruraux, que les personnes qui travaillent par roulement ont de la difficulté à trouver des services de garde durant leurs heures de travail, que les services de garde disponibles pour les familles dans les situations d'urgence sont peu nombreux et que les services pour les nourrissons sont particulièrement déficients puisqu'un bon nombre de fournisseurs de services de garde établissent une limite d'âge minimale.[14]

La province a déjà indiqué son objectif dans ce domaine : elle veut changer l'orientation des services de garde d'enfants et «faire passer la garde d'enfant d'une forme d'aide sociale à un service public» qui est accessible à toutes les familles qui en ont besoin. Le défi des années à venir sera d'offrir les services de garde de haute qualité qui seront nécessaires et qui seront suffisamment flexibles pour satisfaire les besoins des familles d'une façon économiquement viable.

Conclusion

Les exposés que nous avons entendus et les recherches que nous avons effectuées nous amènent à conclure que les systèmes actuels n'assurent pas les droits naturels des enfants d'une façon satisfaisante. L'examen des systèmes existants nous a obligés à nous attaquer à des problèmes graves à l'intérieur de chacun d'eux. Les services sont trop fragmentés, trop spécialisés et surchargés. Ils ont une portée limitée et sont isolés les uns des autres. Par conséquent, ils sont incapables de répondre adéquatement aux besoins des enfants.

En même temps que nous identifions l'incapacité des systèmes actuels d'assurer adéquatement les droits naturels des enfants, nous nous retrouvons dans un climat de restrictions économiques et nous devons apprendre à utiliser le plus efficacement possible les ressources limitées. Nous devons faire en sorte que les nouvelles propositions suggérées dans le but d'élaborer des services plus appropriés à l'intention des enfants ne demandent pas de déboursés excessifs de la part des contribuables. Cependant, l'Ontario a déjà pris l'engagement d'offrir des services aux enfants et a déjà investi de façon importante dans le réseau de services à l'enfance.

Le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario dépense actuellement plus de 1,4 milliard de dollars par année dans les services à l'enfance, y compris pour les services de garde d'enfants.[15] Entre 1978-1979 et 1988-1989, les dépenses pour les services à l'enfance spécialisés ont augmenté et sont passées de 245 millions de dollars à 800 millions de dollars, y compris une augmentation moyenne de 13 pour 100 par année.[16] (Ce chiffre ne comprend pas les dépenses pour

les services de développement ou de soutien à l'intention des enfants et de leurs familles, qui ne font pas partie du budget du programme des services à l'enfance.) En plus des dépenses du ministère des Services sociaux et communautaires, les administrations municipales et le secteur des bénévoles de l'Ontario consacrent une grande partie de leur budget aux services à l'enfance et à la famille.

Ajoutés au montant consacré aux dépenses publiques en matière de soins de santé, d'éducation et de loisirs destinés aux enfants, ces chiffres résultent en un regroupement important de ressources qui, si elles sont utilisées avec flexibilité et créativité, peuvent considérablement améliorer le système de services et de modalités de soutien pour les enfants. Pour que des changements importants se produisent, nous avons besoin d'une approche globale qui prenne en compte toutes ces ressources afin d'aider les enfants et les familles, compte tenu des compétences ministérielles. Des ressources supplémentaires peuvent se révéler nécessaires, mais elles ne seront pas déterminées tant et aussi longtemps que les ressources actuelles ne seront pas utilisées d'une manière plus efficace.

Assurer les droits naturels des enfants

Dans nos délibérations, nous avons mis l'accent sur les façons d'améliorer les chances de vie des enfants. Les frais reliés à la prestation de services et de modalités de soutien dont les enfants ont besoin l'emportent et de loin sur la perte de leur potentiel comme adultes et la perpétuation des problèmes d'une génération à l'autre. Des enfants en meilleure santé ont une plus grande chance de vivre pleinement et sont plus susceptibles de contribuer avec succès à la prospérité générale de notre société. Élever des enfants en meilleure santé réduira les difficultés que connaissent actuellement les systèmes de services spécialisés.

Si la motivation de changer n'existe pas, les systèmes de soins et de modalités de soutien à l'intention des enfants et de leurs familles continueront de ne pas être à la hauteur des défis qu'ils doivent relever. Nous sommes préoccupés par le fait que non seulement les services ne réussissent pas à satisfaire les besoins des enfants à l'heure actuelle, mais qu'ils deviendront de plus en plus dépassés par les défis qu'ils rencontreront dans l'avenir. Si nous permettons que cela se produise, nous aurons, en tant que société, raté une occasion unique de redonner de la vitalité au soutien que nous donnons aux familles au cours d'une période où la famille, en tant que structure sociale, est en changement et est soumise à un stress croissant.

Au cours des années 80, on a tenté d'adapter les services aux réalités changeantes. Cependant, un bon nombre de ces changements supposaient des modifications et des adaptations aux services fragmentés

actuels qui sont isolés les uns des autres. Nous croyons que les systèmes qui viennent en aide aux enfants et à leurs familles doivent être examinés dans leur ensemble et transformés afin de leur permettre de promouvoir le bien-être des enfants.

Le Comité propose les buts principaux suivants pour la transformation du réseau de services et de modalités de soutien à l'intention des enfants. Nous croyons que ces buts peuvent inciter à prendre des mesures qui permettront à notre province de promouvoir plus efficacement le développement sain et le bien-être des enfants.

Énoncé des buts

Premier but : **La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.**

Deuxième but : **Une base économique équitable doit être établie pour permettre aux familles et aux communautés d'assurer les droits naturels des enfants.**

Troisième but : **Les lois touchant directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.**

Quatrième but : **Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.**

Dans les chapitres suivants, nous examinerons chacun de ces buts et décrirons comment chacun peut amener à repenser les mesures publiques pour assurer les droits naturels des enfants.

1. Ministère des Services sociaux et communautaires. ***Children's Services: Past, Present and Future***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1980, p. 21.

2. ***Ibid.***

3. Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance. ***Information for Service Planning 1989***, document n° 4, Toronto, 1989.

4. London Family and Children Services Survey of Family Formation and Marital Status of Client Families, 1986.

5. Denise Avard et Louise Hanvey. ***La santé des enfants du Canada***, Ottawa, Institut canadien de la santé infantile, 1989, p. 114.

6. Étude sur la santé des enfants de l'Ontario. ***Résumé des premiers résultats***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1986.

7. Statistique Canada. ***Statistiques sur la criminalité au Canada, 1988***, Ottawa, 1989, tableaux 2 à 19.

8. Marge Reitsma-Street. «Implementation of the Young Offenders Act: Five Years Later», document présenté à la quatrième conférence annuelle sur les politiques en matière de bien-être social, Toronto, octobre 1989.

9. Données du ministère de l'Éducation de l'Ontario, y compris les dépenses des conseils scolaires, 1989.

10. Ministère de la Santé de l'Ontario. ***Mandatory Health Programs and Services Guidelines***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989.

11 .Ministère du Tourisme et des Loisirs. ***Loisirs communautaires, énoncé des politiques***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1987, p. 11.

12. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. ***La garde des enfants, orientations nouvelles***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1987, p. 2.

13. ***Ibid.***, p. 6.

14. ***Ibid.***, pp. 11-13.

15. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. ***Sommaire des ressources et des programmes, Prévisions pour 1989-1990***, 1990.

16. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. ***Budget 1989 de l'Ontario***, document du budget, Profil des dépenses du ministère des Services sociaux et communautaires, p. 76.

Chapitre 5 Promouvoir le bien-être et le développement sain

Premier but : La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.

Introduction

Dans le présent chapitre, nous examinons les répercussions qu'auraient des services et des modalités de soutien à l'enfance axés sur la promotion. Nous présentons des recommandations visant à transformer les services et à améliorer les liens entre ces derniers. Nous examinons également les mesures précises qui doivent être prises dans le cadre de services globaux à chaque étape du développement afin de soutenir les droits naturels des enfants.

Le concept de promotion du bien-être a été au coeur de nos délibérations. Bien que les services de traitement et de réadaptation doivent continuer d'être une partie importante de notre système de soins aux enfants, nous croyons que nous pourrons assurer les droits naturels des enfants uniquement s'il existe un engagement de mettre en place des mécanismes et des processus qui favorisent la promotion du mieux-être physique, mental et social des enfants.

La promotion universelle d'un développement sain et du bien-être des enfants ne fait pas partie du filet de sécurité actuel des services. Ces derniers mettent l'accent sur l'identification des problèmes et sur la façon d'y remédier chez les enfants qui souffrent déjà de problèmes, de troubles ou de handicaps. Un système qui comprend la promotion, le traitement et la réadaptation doit fournir un soutien continu : promouvoir davantage le bien-être, prévenir les problèmes sociaux, comportementaux et émotifs, intervenir le plus tôt possible après l'apparition du problème et apporter une protection contre les maux. À notre avis, la promotion du développement sain de l'enfant passe par un système de services interreliés et qui s'entraident mutuellement.

À l'intérieur d'un système qui fait la promotion du bien-être de tous les enfants, il devrait être plus facile d'identifier les besoins particuliers de ceux qui ont des problèmes et de réunir les ressources afin de satisfaire leurs besoins. Nous reconnaissons que des efforts devront être déployés à divers degrés afin d'assurer de façon adéquate les droits naturels des enfants, et que les familles auront besoin de soutien à divers degrés afin de pouvoir satisfaire les besoins de leurs enfants. Nous sommes également conscients que ce sont souvent ceux qui sont le plus dans le besoin qui sont les moins susceptibles d'utiliser les services. Notre système de services doit avoir la flexibilité nécessaire pour fournir le degré d'intensité et la variété de services dont ont besoin un enfant

et sa famille, et qu'il doit également être en mesure d'atteindre de façon honorable l'enfant le plus nécessiteux et le plus marginal de la province.

Le défi est de taille. Les solutions doivent avoir une base générale et dépasser les frontières professionnelles et juridiques traditionnelles en plus de faire en sorte que les besoins des enfants restent au coeur du processus de planification.

Un engagement public pour la promotion du bien-être

Nous nous rendons compte qu'afin d'assurer les droits naturels des enfants nous devons changer l'attitude du public sur notre responsabilité commune envers les enfants et sur la valeur reliée à la promotion active d'un développement sain. À cette fin, nous devons faire connaître au public le stress qui touche les enfants et les familles, les tendances perturbatrices des problèmes touchant les enfants et l'incapacité du système de services actuel de répondre de façon satisfaisante à l'ensemble des besoins des enfants. Ces renseignements peuvent fournir un bon argument pour l'adoption d'une perspective de promotion.

De plus, nous devons encourager la participation active des membres de la collectivité à la promotion d'un développement sain. L'éducation du public à propos des droits naturels des enfants, des conditions qui favorisent un développement sain et de la responsabilité de chaque adulte pour défendre ces droits, sont des éléments essentiels de nos efforts.

Recommandation :

Le gouvernement provincial devrait organiser une campagne de promotion des droits naturels des enfants, de l'ampleur de la campagne Participaction, afin de sensibiliser davantage le public et d'obtenir son appui.

Le problème ne concerne pas seulement la diffusion des renseignements. Il doit également exister un engagement solide à l'égard de la recherche, financée par des fonds suffisants, afin d'améliorer nos connaissances sur les facteurs qui favorisent le bien-être et sur ceux qui mettent les enfants à risque.

Nous croyons que, pour que ce processus d'éducation reste dynamique, les responsabilités en vue d'améliorer nos connaissances et de diffuser les renseignements doivent reposer sur une base administrative spécifique. Le chapitre 8, qui décrit les structures favorisant la mise en oeuvre de nos objectifs, traite des organismes administratifs qui pourraient avoir la responsabilité d'une telle entreprise.

Services conçus pour assurer les droits naturels des enfants

En définissant un système de services qui tienne compte des droits naturels des enfants, nous avons examiné la possibilité de faire en sorte que les services principaux universels deviennent le point de convergence pour l'organisation de services conçus pour assurer un bon nombre de droits des enfants. Comme il en a été question au chapitre 4, les systèmes de services comme l'éducation, le système médical, la santé publique et les services de garde sont des ressources non exploitées pour faire la promotion du développement sain et du bien-être des enfants. Seul un très faible pourcentage des enfants de la province viennent en contact avec les services actuels et la plupart des enfants souffrent déjà de détresse ou de troubles lorsqu'ils reçoivent des services de bien-être à l'enfance, des service aux jeunes contrevenants, des services d'intervention et de traitement à l'intention des enfants.

La plupart des enfants fréquentent les systèmes scolaires publics et séparés. Un bon nombre d'enfants ont des contacts avec le système de santé par des visites régulières chez le médecin de famille, des soins hospitaliers d'urgence ou de routine et la visite d'infirmières-hygiénistes, et un certain nombre d'enfants sont inscris dans le système de garde officiel. Afin de permettre que les services principaux jouent un rôle plus central, leur capacité de promotion et de dépistage doit être augmentée par une formation améliorée et l'engagement de personnel supplémentaire. Les services spécialisés devraient travailler directement avec ces services afin d'établir des rapports officiels pour la prestation de services et de modalités de soutien.

Recommandation :

Les services principaux, comme les écoles, les circonscriptions sanitaires, les services de loisirs et les garderies, devraient devenir des points de convergence de l'organisation de services conçus pour assurer les droits naturels des enfants. Les services spécialisés doivent organiser leurs activités en relation avec ces services par l'établissement de rapports officiels.

Ce changement dans les relations entre les fournisseurs de services principaux et spécialisés est nécessaire parce que nous croyons que le soutien que reçoivent les enfants doit provenir de leur milieu familial ou scolaire naturel. Ces nouveaux rapports de travail nécessiteront l'acquisition de nouvelles compétences en intervention et en consultation. Les fournisseurs de services doivent concevoir de nouvelles façons de fournir les services nécessaires aux enfants dans ces milieux. Par un rôle de consultation élargi, il sera possible d'améliorer la portée réelle du nombre limité de fournisseurs de services spécialisés dont nous disposons, comme ceux fournissant des services de santé mentale, de thérapie familiale et d'intervention en cas de crise.

Recommandation :

Les enfants devraient être gardés le plus possible dans leur milieu familial, scolaire et communautaire naturel. Il faudra que les services spécialisés consacrent des ressources pour l'intervention en cas de crise et que de nouvelles compétences soient acquises et de nouvelles stratégies soient élaborées et mises en oeuvre afin de venir en aide aux enfants dans leur milieu naturel.

Pour que les fournisseurs de services spécialisés deviennent des partenaires adéquats dans cette relation, nous croyons qu'ils doivent entreprendre un travail préliminaire de rationalisation des services afin de pouvoir créer des liens étroits avec les fournisseurs de services principaux. Jusqu'à présent, le chevauchement des mandats, des critères différents quant à l'âge et d'autres obstacles importants, soulignés dans une partie précédente du présent rapport, nuisent à la création de liens étroits entre les fournisseurs de services et empêchent la prestation de services accessibles et complets.

Recommandation :

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit rationaliser son système fragmenté de services tout en favorisant la création de liens entre les fournisseurs de services actuels.

Il est nécessaire d'augmenter l'intégration des services spécialisés afin d'en améliorer l'efficacité. Les avantages supplémentaires découlant de l'intégration d'un système de services spécialisés sont, d'une part, une prestation de services plus généralisée, ce qui diminuerait l'opprobre actuel associé aux bénéficiaires d'aide sociale et, d'autre part, la simplification de l'accès aux services ainsi que la réduction du nombre déconcertant de critères de sélection qui déroutent les utilisateurs éventuels de services.

Après avoir écouté les présentateurs nous parler des caractéristiques et des problèmes reliés à la santé mentale chez les enfants et les adolescents dans leur service particulier, nous avons constaté que les similitudes étaient plus frappantes que les disparités. Il semble souvent que la façon de déterminer quel secteur de services s'occuperait d'un enfant était l'effet du hasard. En fait, un bon nombre d'enfants reçoivent des services de plus d'un fournisseur de services spécialisés, simultanément ou un à la suite de l'autre.

Puisque ces réseaux de services sont relativement isolés les uns des autres, le chevauchement peut entraîner une mauvaise utilisation des ressources, et il peut y avoir répétition du travail accompli pour servir les enfants, répétition des procédures d'évaluation, répétition de la formation du personnel et des compétences dans les organismes, et même des interventions contradictoires. Nous croyons qu'à la lumière

de ces faits, nous ne pouvons justifier le maintien du système fragmenté et isolé actuel, qui répond aux besoins des enfants comme s'il s'agissait de pièces d'automobiles. On doit répondre aux besoins des enfants d'une manière holistique, en tant qu'êtres complexes qui doivent être pris en compte à l'intérieur du contexte scolaire, familial, communautaire et social.

Recommandation :

Le gouvernement provincial devrait promouvoir des modèles d'intégration de services et de collaboration qui simplifient l'accès aux services et rationalisent le rôle des fournisseurs de services spécialisés, qui représentent une ressource limitée.

L'école, point central pour la prestation des services et des modalités de soutien

Nous croyons que toute initiative en vue de promouvoir un développement sain doit avoir une base générale et être continue, être mise en oeuvre d'une façon équitable et honorable et favoriser l'accès aux services par le plus grand nombre d'enfants possible. En prenant en compte les exigences d'un système de prestation qui pourrait promouvoir le bien-être de l'enfant, nous avons été portés à considérer l'école comme étant un point de convergence important pour la coordination de services conçus pour assurer les droits naturels des enfants.

La plupart des enfants passent une partie considérable de leur temps d'éveil et de leurs années de développement à l'école. Il est évident que l'école doit être perçue comme un participant clé dans tout système de services et de modalités de soutien pour les enfants. Le rôle central des écoles en tant que point de convergence des efforts de promotion a des répercussions d'une portée considérable en ce qui concerne la façon dont les écoles fonctionnent actuellement, dont les fournisseurs de services communiquent avec les écoles et dont nous percevons l'utilisation de la structure physique, c.-à-d. l'école elle-même.

L'école aurait un rôle important à jouer dans un nouveau système élargi de services à l'enfance pour deux raisons. Premièrement, l'école est un milieu important où il est possible de transmettre des valeurs sociales, de promouvoir l'estime de soi, d'enseigner un éventail de connaissances sur les relations et la capacité d'adaptation en plus du vaste éventail de connaissances scolaires exigées afin de préparer les enfants à devenir des adultes à part entière de la société. Par conséquent, nous croyons qu'il est dans le meilleur intérêt des enfants de les garder dans leur école lorsque cela est possible. Le système doit minimiser les perturbations qui surviennent lorsqu'un enfant est retiré de sa classe ou de son école parce qu'il a des comportements perturbateurs ou des besoins exceptionnels, ou parce qu'une intervention est requise des services des jeunes contrevenants, du bien-être de

l'enfance ou de traitement. À l'heure actuelle, il est plus probable que les ressources pour les enfants exceptionnels ou difficiles à servir soient davantage disponibles comme mesure corrective, une fois que la personne a quitté le système des services principaux. Afin de permettre à l'école d'accomplir ses tâches importantes, les enseignants doivent recevoir les ressources nécessaires qui leur permettront de garder l'enfant dans la classe.

La deuxième raison pour laquelle l'école est importante pour nos propositions est qu'elle représente une ressource physique majeure disponible dans presque toutes les collectivités. L'école est le principal lieu de réunion des enfants à l'extérieur de leur résidence. Elle représente donc le milieu idéal autour duquel il est possible d'organiser un système de soutien à l'intention des enfants et de la famille.

Les écoles communautaires, qui existent déjà dans diverses régions de la province, constituent un des modèles pouvant servir à accroître le rôle de l'école en tant que point central d'un système de modalités de soutien qui s'emploierait à promouvoir le bien-être des enfants. Le concept de l'école communautaire n'est pas nouveau. Il est devenu populaire durant les années 60 et au début des années 70. Les partisans du concept de l'école communautaire proposent que l'école constitue le point de convergence du développement communautaire et que la conception des programmes communautaires se fasse avec la participation des citoyens afin de satisfaire les besoins particuliers des enfants et des adultes de la collectivité.

Des écoles communautaires dynamiques offrent des activités et des programmes pour les enfants et les adultes, des services de garde sur place, des centres de ressources familiales, des programmes offerts avant et après les classes, des programmes d'été pour les enfants d'âge scolaire et des programmes pour les personnes âgées. De nombreux modèles de programmes existent dans la province et ceux-ci peuvent être une source d'information pour toute entreprise à grande échelle dans ce domaine. Malheureusement, ce concept n'a jamais été adopté dans l'ensemble du système ou de la province. En outre, le concept est trop souvent considéré comme un simple moyen de garder les lumières allumées dans les bâtiments après les heures de classe pour que les membres de la collectivité puissent utiliser le gymnase. Cependant, dans sa forme actuelle, l'école communautaire représente une orientation intéressante pour l'organisation d'un service conçu pour répondre aux enfants.

M. Edward Zigler, de l'Université Yale, a conçu l'idée de «l'école du XXI[e] siècle».[1] Il a proposé que l'école soit perçue comme une ressource physique disponible dans presque chaque quartier et autour

de laquelle un éventail de services et de modalités de soutien pour les enfants peuvent être organisés. L'école devient le point central de tous les services de la première enfance. Ce modèle comprend des services de garde, des programmes élargis afin d'aider les parents, les nourrissons et les bébés qui commencent à marcher, des cours de formation pour les parents qui attendent un enfant, des services de renseignements et de présentation, un soutien aux services de garde privée du quartier et des centres de ressources pour les familles. M. Zigler a commencé son travail en examinant le besoin d'étendre et d'augmenter l'accessibilité des garderies aux États-Unis mais, ce faisant, il s'est très vite rendu compte du potentiel énorme des écoles. Ces fonctions non scolaires sont accomplies non pas par le personnel de l'école mais par d'autres fournisseurs de services et des bénévoles.

Un bon nombre de ces concepts sont conformes aux orientations adoptées dans notre province. En Ontario, un tiers de toutes les garderies sont déjà situées dans les écoles et plus de 200 centres de ressources à l'intention des parents qui jouent un rôle de promotion, d'information et de liaison, comme il en a été question précédemment, font partie du système de garderies. Un examen approfondi de ces services peut faciliter l'élaboration de modèles de prestation de services organisés à l'école qui seraient appropriés pour notre province.

En examinant le succès du modèle de l'école communautaire et de l'école en tant que point central, nous avons conclu que ces concepts offrent de grandes promesses pour ce qui est de la promotion du bien-être des enfants et d'un développement sain. Nous croyons que ces modèles devraient être examinés avec attention afin de déterminer si leur adaptation pourrait devenir la pierre angulaire d'un nouveau modèle de prestation de services et de modalités de soutien aux enfants et à leurs familles dans les collectivités de l'Ontario. Dans les régions de la province où de tels modèles sont mis en oeuvre, ces initiatives devraient être documentées et évaluées avec attention afin d'en favoriser l'expansion.

Nous voulons faire en sorte que, dans chaque quartier ou collectivité, il y ait un établissement servant de point central aux services à l'enfance qui réunit divers fournisseurs de services sous un même toit. Nous reconnaissons que, dans certaines collectivités, l'école n'est peut-être pas l'endroit le plus approprié pour la prestation de services et qu'à ce moment-là un autre endroit devrait être choisi. C'est pour cette raison que les collectivités doivent jouer un rôle important afin d'adapter ce concept en fonction de leurs propres quartiers.

Recommandation :

Il devrait y avoir un établissement principal qui fonctionnerait en tant que point central pour la prestation de services à l'intention des enfants dans les collectivités. Lorsque cela est possible, l'école devrait être utilisée à cette fin.

Aider les familles

Les familles sont la pierre angulaire de toute notion axée sur la promotion du bien-être et du développement sain des enfants. Les enfants ont besoin des soins stables et de l'attention qui sont le mieux fournis par la famille et celle-ci doit recevoir de l'aide en ce sens. Elle doit avoir accès à des services lorsqu'ils sont nécessaires, et ces services doivent être offerts d'une façon qui respecte les besoins et la situation des familles. Venir en aide aux familles exige également les efforts concertés du gouvernement et de l'entreprise privée afin que les parents soient en mesure d'établir un équilibre entre leurs obligations professionnelles et familiales.

Nous devons créer un système de services spécialisés à l'intérieur duquel l'accès aux services est simplifié et honorable. À l'heure actuelle, les familles ont beaucoup d'obstacles à franchir avant de trouver le service qui convient le mieux à leurs enfants. Parce que la capacité des services est limitée, un bon nombre de familles s'inscrivent sur de nombreuses listes d'attente, recommencent souvent les mêmes évaluations et, en fin de compte, acceptent l'aide des services qui sont disponibles en premier. D'autres familles abandonnent tout simplement leur recherche à cause de la complexité des procédures alors qu'un bon nombre de familles n'approchent jamais les fournisseurs de services parce qu'ils sont mal à l'aise vis-à-vis des préjugés reliés au fait de rechercher des services spécialisés.

Il est évident que les enfants ne sont pas bien servis par ce système complexe et désorganisé. Nous croyons que la province devrait promouvoir un accès unique aux services et que l'accès aux services par les familles ne devrait véhiculer aucun préjugé. Réunir les services spécialisés et principaux dans la collectivité et orienter tous les services sur la promotion devraient contribuer à diminuer les préjugés reliés aux services. Il devrait être possible d'atteindre ce but en intégrant les services de prestation et en créant des services autour de l'école, dans la collectivité, comme nous l'avons mentionné plus haut. À l'intérieur d'une telle structure, il serait alors possible de créer un organisme pouvant coordonner les évaluations et la prestation des services.

Une autre question reliée à l'accès pour les familles a trait aux heures et à la flexibilité des services. Pour l'instant, la plupart des services sont offerts durant les heures normales de travail et la famille doit se

rendre au bureau d'un organisme. Certains organismes exigent que tous les membres de la famille, y compris ceux de la famille élargie, soient présents lors des séances d'intervention. Ces pratiques ne sont pas appropriées compte tenu des changements dans la réalité des familles que nous avons examinés au chapitre 2. Elles créent des difficultés inutiles pour les familles qui doivent satisfaire les exigences contradictoires des fournisseurs de services et de leur vie professionnelle et, dans bien des cas, elles empêchent les familles de recevoir les services dont elles ont besoin. Les fournisseurs de services doivent s'adapter aux changements qui se produisent dans la famille et organiser leur services de façon à satisfaire ses besoins. Des services de soir, de fin de semaine ou des visites à domicile ainsi que des critères plus flexibles concernant les personnes qui peuvent assister aux séances sont nécessaires afin de permettre au système de services spécialisés d'aider les familles à élever les enfants.

Recommandation :
L'accessibilité aux services spécialisés doit être améliorée par la création de points d'accès uniques dans les collectivités qui sont en mesure de coordonner l'évaluation et la prestation des services. L'accessibilité doit également être améliorée par une plus grande flexibilité des heures de service et des méthodes de prestation.

Des services de garderie accessibles, abordables et de haute qualité sont un des services de soutien le plus important dont ont besoin les familles. Ils sont nécessaires afin de permettre aux familles d'établir un équilibre entre leurs responsabilités économiques et parentales. À l'heure actuelle, le nombre de places en garderie est insuffisant et la qualité des soins fournis n'est pas uniforme. Les services improvisés de garde d'enfants qui en découlent sont inacceptables. Des services de garde d'enfants de haute qualité peuvent être importants pour la promotion d'un développement sain des enfants. Un peu plus loin dans le présent chapitre, il sera question des exigences relatives aux soins à donner aux enfants aux différents stades de leur développement.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait élaborer une politique complète relative à la garde des enfants assortie d'un échéancier pour l'expansion à grande échelle des garderies, et établir d'autres options en matière de services de garde à l'intention des parents qui travaillent et de leurs enfants.

Les solutions à la crise des services de garde doivent venir du gouvernement mais aussi du monde des affaires, qui a besoin des femmes sur le marché du travail. Les entreprises doivent être encouragées, par

des mesures incitatives, à contribuer positivement à l'établissement d'un équilibre entre les obligations professionnelles et familiales. En plus d'étendre les garderies au lieu de travail, les entreprises devraient adopter des politiques axées sur la famille.

Recommandation :

Les employeurs devraient répondre aux demandes des travailleurs ayant des obligations familiales en diminuant les heures de travail, lorsque cela est possible, par la mise en oeuvre de différentes mesures comme le travail à temps partiel, le travail partagé, des heures de travail flexibles, le travail à la maison, des congés pour prendre soin d'enfants malades et des congés pour raisons familiales.

Lorsque surviennent les problèmes

Le Comité reconnaît que même dans un contexte de promotion universel, certains enfants auront quand même besoin d'une aide intensive afin d'atteindre et de maintenir un développement sain. Nous croyons qu'à l'intérieur d'un système de promotion qui favorise des mesures intégrées pour répondre aux besoins des enfants, des efforts intensifs plus grands peuvent être entrepris plus facilement et sont plus susceptibles d'avoir du succès. Nous croyons qu'à l'intérieur du cadre de promotion que nous proposons, on doit également mettre un accent prononcé sur des interventions spécialisées de haute qualité qui sont disponibles lorsqu'on en a besoin.

Notre capacité d'élaborer et de fournir des services de prévention et d'intervention précoce doit être améliorée. Notre connaissance des facteurs qui mettent les enfants à risque de souffrir de problèmes émotifs et comportementaux graves a augmenté grâce aux recherches effectuées au cours des dernières années. Nos systèmes de services doivent utiliser ces connaissances afin d'orienter les ressources d'une façon plus efficace.

Les initiatives de prévention intensives et globales devraient être orientées vers les groupes qui sont les plus à risque. Afin de maximiser leur efficacité, ces services devraient englober les familles, la collectivité ainsi que l'enfant. Le projet ***Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur***[2] est une entreprise interministérielle importante à laquelle ont pris part les ministères de la Santé, de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires, ainsi que le ministère des Affaires indiennes et du Nord du gouvernement fédéral, et qui peut servir de modèle pour des programmes de prévention de qualité supérieure. Ce projet fournira beaucoup de renseignements sur l'intervention préventive pour les années à venir. Il suppose une recherche pour la prévention précoce de problèmes émotifs et de comportement chez les enfants vivant dans des collectivités économiquement défavorisées. Afin

d'obtenir un financement dans le cadre du projet, les collectivités devaient démontrer un modèle intégré de prestation de services qui comportait une composante de développement communautaire. Ce projet a des restrictions relatives au temps et dispose d'un budget limité. Nous croyons qu'un programme d'incitation à la prévention recevant un financement particulier doit être intégré à notre système pour donner à ce dernier une orientation permanente et provinciale.

Le dépistage précoce de risques ou de problèmes doit être entrepris d'une façon plus systématique qu'il ne l'est actuellement et doit recevoir le soutien des programmes d'intervention précoce de haute qualité. Pour que les programmes d'intervention précoce soient orientés de façon précise, ils doivent être fondés sur une plus grande connaissance des problèmes qui peuvent survenir au cours de l'enfance et de l'adolescence et conduire à des problèmes à long terme ayant des conséquences importantes. Des recherches plus approfondies doivent être faites sur la relation qui existe entre ces problèmes et les problèmes graves qui surviennent plus tard et des méthodes d'intervention permettant de changer le cours des événements de façon efficace doivent être identifiées. Nous pressons le MSSC d'aller de l'avant dans son intention d'élaborer des initiatives de dépistage et d'intervention précoces semblables à celles mentionnées dans *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur*. Dans le document *Investir dans l'enfance*, publié récemment par le ministère des Services sociaux et communautaires, cette approche a été identifiée comme une stratégie clé en vue d'améliorer les chances de vie des enfants.[3]

Recommandation :
Un programme de recherches indépendant et des projets de démonstration doivent être financés pour fournir des renseignements sur les problèmes qui se manifestent tôt et le dysfonctionnement ultérieur qui en découle en plus de renseignements relatifs au succès des efforts d'intervention. Outre la création d'une base de données complètes, de telles recherches devront permettre d'orienter les interventions efficaces auprès des enfants.

À l'intérieur d'un cadre de promotion, il devrait être possible d'identifier les problèmes lorsqu'ils se présentent et d'intervenir très tôt, modifiant ainsi le cours des événements et réduisant l'effet du problème sur les autres aspects de la vie de l'enfant. Certains des problèmes de la première enfance peuvent avoir diverses conséquences au fur et à mesure que le temps passe. À mesure que le problème prend de l'ampleur, les coûts sur les personnes et la famille augmentent, et les possibilités d'établir des relations saines et de vivre des expériences

d'apprentissage utiles diminuent, de même que la faculté d'adaptation. À mesure que les problèmes se développent et deviennent de plus en plus enracinés chez la personne, ils risquent de ne plus répondre au traitement.

C'est un domaine encore nouveau pour les chercheurs et les praticiens, mais il existe des avantages reliés à l'utilisation de cette approche tridimensionnelle au bien-être : promotion d'un développement sain, prévention de l'apparition de problèmes par l'intensification des efforts et modification rapide des problèmes lorsqu'ils se présentent et avant qu'ils ne commencent à perturber les autres domaines du fonctionnement, les relations sociales et les occasions d'apprentissage.

Nous sommes également préoccupés par la perturbation que subit la famille et qui survient lorsque les familles sont en crise. Les enfants sont souvent pris en charge lorsque les ressources ne sont pas suffisantes pour leur permettre de rester dans leur famille. Ces efforts doivent, par la force des choses, soupeser la sécurité de l'enfant par rapport à la souhaitabilité de conserver l'intégrité de l'unité familiale. À l'heure actuelle, même si les fournisseurs de services, comme les organismes de services à l'enfance, se sont engagés à garder les familles intactes, ils ne disposent souvent pas de la flexibilité financière qui leur permettrait de mettre en oeuvre de façon adéquate des stratégies de rechange.

Nous avons examiné des modèles de prestation de services axés sur la préservation de la famille, comme Homebuilders, qui sont actuellement élaborés dans de nombreux États américains. Certains de ces modèles démontrent la possibilité qu'ont les familles très perturbées d'élever leurs propres enfants au moyen d'interventions intensives et temporaires qui sont très différentes des interventions ordinaires. Un engagement visant à garder les enfants dans leur famille lorsque cela est possible nécessitera de nouvelles façons d'intervenir afin d'aider une famille en crise. Un bon nombre des structures actuelles et des mécanismes de financement empêchent ou découragent la prestation de services d'une façon qui soutient les droits naturels des enfants. Par exemple, à l'intérieur du système de bien-être de l'enfance, les lignes directrices sur les circonstances exceptionnelles prévoient des fonds supplémentaires pour les enfants placés ou aux fins d'enquêtes, mais des fonds ne sont pas disponibles pour soutenir les efforts visant à garder l'enfant au foyer.

Recommandation :
Les organismes de services à l'enfance doivent avoir la flexibilité financière pour mettre en oeuvre des stratégies de rechange au lieu du placement en établissement.

Respect de la diversité

Les familles peuvent recevoir du soutien uniquement si nos services sont créés de façon à ce qu'ils soient sensibles à leurs besoins et qu'ils respectent la diversité de la population de la province. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, l'Ontario est une province qui possède une grande diversité culturelle et régionale; près de 30 pour 100 des habitants de l'Ontario ont une culture autre que l'anglais ou le français. Comme l'Ontario accueille la moitié de la population qui immigre au Canada chaque année, sa diversité culturelle continuera de prendre de l'ampleur.

Les facteurs culturels et linguistiques posent des défis importants pour l'organisation de services et de modalités de soutien à l'intention des enfants et de leurs familles. À l'heure actuelle, nos services ne sont pas accessibles (ou acceptables) pour tout le monde. Certains groupes ethniques, socio-économiques et régionaux sont sous-représentés dans certains systèmes de services (comme les services de traitement) et sont surreprésentés dans d'autres (le bien-être de l'enfance). La promotion étant notre premier objectif, nous préconisons un engagement sérieux dans le but de réduire ces inégalités. Nous ne voyons pas de solution unique à ce problème. Nous proposons plutôt que les solutions proviennent de l'augmentation du développement communautaire, de la planification locale, de la création de services plus faciles d'accès et de changements dans la formation des fournisseurs de services. Il est nécessaire d'assurer la formation des travailleurs des groupes culturels minoritaires dans le secteur des services sociaux et celle des travailleurs actuels afin qu'ils comprennent les valeurs et les objectifs des minorités culturelles pour que les services puissent être fournis d'une façon qui tienne compte davantage des réalités culturelles.

Chaque collectivité devrait donner son avis sur le genre de services qui répondraient le mieux aux besoins propres des membres de la collectivité. De cette façon, il sera possible d'identifier les obstacles qui empêchent l'accès aux services dans une collectivité particulière et de créer des plans afin de réduire les problèmes. On devrait inciter les conseils d'administration des organismes de services et les conseils scolaires à augmenter la diversité culturelle de leurs membres afin de refléter la diversité de la collectivité. Des efforts particuliers doivent être faits pour rejoindre les néo-Canadiens et les faire participer au processus de planification.

Recommandation :
Tous les fournisseurs de services devraient travailler directement avec les membres de la collectivité dans la création de services accessibles qui tiennent compte de la diversité culturelle, ethnique, raciale, religieuse, linguistique et régionale unique de la population de l'Ontario. Pour ce faire, il sera nécessaire d'augmenter la représentation des groupes minoritaires au sein des conseils d'administration des organismes.

L'Ontario a la plus grande population francophone hors Québec au Canada; près d'un million d'Ontariens parlent le français. Dans certaines collectivités de la province (dans les régions du Nord et de l'Est surtout), ils représentent une partie importante de la population. Il y a une demande de plus en plus grande pour des services en français dans ces régions. La *Loi sur les services en français* favorise l'expansion des services en français et prévoit que le gouvernement est responsable de l'augmentation de la disponibilité de ces services, en particulier dans les régions de l'Ontario où la demande pour ces services est grande.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait fournir des ressources pour la formation et la dotation en personnel afin de mettre en oeuvre de façon efficace la *Loi sur les services en français*.

Toute structure de services et de modalités de soutien à l'intention des enfants doit également prendre en compte les grandes disparités régionales qui existent dans la province. Les besoins et les ressources disponibles pour les grands centres urbains, les petites villes, les communautés agricoles, les villes à industrie unique et les grands espaces du Nord, où les petites collectivités sont séparées par des centaines de kilomètres de broussailles infranchissables, exigent des services adaptés à leurs besoins uniques. Ces services peuvent être élaborés uniquement grâce à la participation directe de l'utilisateur dans la planification des services.

Nous avons examiné les problèmes particuliers avec lesquels les personnes qui essaient de fournir des services dans le Nord sont aux prises. C'est une région où le gouvernement provincial a entrepris une vaste initiative en vue de rationaliser les services et de les rendre plus accessibles. Nous soutenons les efforts du gouvernement dans le projet Northern Directions, qui semble avoir fait des gains dans l'établissement d'un système viable de prestation de services intégrés en matière de santé et de services sociaux. Les fournisseurs de services et le gouvernement doivent également saisir l'occasion de soutenir et d'améliorer les réseaux naturels de soutien qui se sont développés à

cause de l'isolement et par nécessité dans un bon nombre de collectivités du Nord. Les modèles de prestation de services intégrés et communautaires présentent des problèmes particuliers et entraînent des frais dans les collectivités isolées du Nord. Les frais élevés de transport engagés pour les réunions des groupes de planification et des fournisseurs de services doivent être reconnus et les ressources doivent être disponibles afin d'assumer ces frais supplémentaires.

Recommandation :

Des ressources désignées doivent être fournies afin de promouvoir les réseaux naturels de soutien et d'assurer la formation des travailleurs provenant des collectivités rurales isolées du Nord afin de créer et de soutenir des modèles communautaires de prestation de services dans cette région.

Le gouvernement provincial et les autochtones de la province ont une relation de confiance sans pareil. Lorsqu'on envisage les meilleures façons de favoriser un développement sain à l'intérieur de la population autochtone, nous reconnaissons que toute évaluation des besoins en services des enfants autochtones doit tenir compte de ces liens.

Il est clair que les besoins des collectivités autochtones sont importants. Chaque indicateur social confirme que le peuple autochtone constitue le groupe démographique le plus défavorisé du pays. Les autochtones sont susceptibles de souffrir de divers problèmes de santé au cours de l'enfance et les risques de mortalité infantile sont élevés en raison de maladies ou d'accidents reliés à un milieu socio-économique pauvre. Au fur et à mesure que les enfants autochtones grandissent, les problèmes de santé physique diminuent d'une certaine façon pour être remplacés par divers problèmes de santé mentale. Les autochtones ont des possibilités d'éducation et d'emploi assez limitées, ils sont susceptibles de consommer diverses drogues et ils sont soumis à de mauvaises conditions sociales durant leur adolescence, au cours de laquelle la violence dirigée vers soi-même et les autres se termine trop souvent par un conflit avec la loi, un suicide ou une mort «accidentelle».

Toute transformation du système qui touche les autochtones doit viser à améliorer les occasions sociales et économiques de base et doit englober le concept de développement communautaire, qui est une question particulièrement importante pour le peuple autochtone. Les problèmes rencontrés par les enfants et les adolescents autochtones ne peuvent être séparés du processus historique et structurel plus large qui favorise une piètre estime de soi chez les particuliers et les

groupes culturels. Le contrôle exercé par les autochtones sur le développement de la collectivité et sur la prestation et la gestion de leurs propres services à l'intention de leurs enfants renforcera leur estime de soi et leur identité culturelle. Cela peut résoudre la cause première des problèmes psychologiques et comportementaux que peuvent vivre les familles et les adolescents autochtones.

Recommandation :

Le gouvernement et les collectivités autochtones devraient se concerter davantage afin d'élaborer des modèles de prestation de services conçus précisément pour les autochtones et qui répondent aux besoins uniques des enfants autochtones. Cela nécessitera le transfert de la gestion des services à l'enfance aux organismes autochtones locaux.

Nous croyons que nous ne pouvons pas imposer les solutions à ces problèmes. Nous recommandons que les processus et les structures soient mis en place afin d'augmenter le dialogue entre la population autochtone et les gouvernements. Les autochtones doivent également être soutenus dans leurs efforts pour déterminer les services et les modalités de soutien qui correspondent à leur culture. Des groupes de travail devraient être créés afin de trouver des solutions au problème. Les liens entre les communautés autochtones et les divers paliers de gouvernement semblent également faire obstacle aux solutions créatrices concernant les questions autochtones; la nature des partenariats entre les différents intervenants doit être examinée. Par exemple, le partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provincial pour les services à l'intention des autochtones ne semblent pas favoriser des services de promotion de la santé et de prévention.

Recommandation :

Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral devraient concevoir un processus et créer un groupe de travail afin de faire participer le plus possible les autochtones à l'élaboration de politiques, à la recherche et à la planification de programmes.

Recommandation :

Les dispositions de partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provincial concernant les services aux autochtones devraient être examinées et modifiées pour soutenir la prestation de services de promotion et de prévention par des organismes autochtones à l'intention des collectivités autochtones.

La promotion du bien-être selon les stades de développement

Nous avons examiné une approche intégrée des systèmes de promotion du bien-être et du développement sain des enfants. Dans les parties qui suivent, nous parlons des besoins particuliers en services qui répondent aux besoins uniques des groupes d'âges particuliers.

Les droits naturels des enfants doivent être interprétés selon les besoins changeants des enfants durant leur croissance. Des efforts afin de promouvoir un développement sain doivent être entrepris d'une façon qui respecte les conditions changeantes de développement des enfants et les défis qu'ils doivent relever.

Nous avons conclu que certains des problèmes actuels rencontrés dans l'organisation d'un service intégré qui assure les droits naturels des enfants sont causés par des relations pauvres entre les fournisseurs de services qui s'occupent d'un groupe d'âge particulier, ce qui nuit au passage d'une étape du développement à une autre. Ce problème semble être exacerbé pour certains groupes d'âge. Nous avons remarqué, entre autres, l'absence de soutien coordonné pour les familles entre la naissance et l'entrée à l'école et la difficile transition des services pour adolescents aux services pour adultes.

1. Éducation sur le rôle parental

Nous avons entrepris notre réflexion du point de vue de la promotion, avant la naissance de l'enfant, et avons examiné comment la société peut faire intervenir le mieux possible les conditions préalables qui favoriseront le bien-être des enfants dès leur naissance. Nous avons pris en considération les compétences, le soutien émotif et les ressources matérielles dont les gens ont besoin lorsqu'ils deviennent parents, afin de pouvoir remplir leur rôle de parents le mieux possible.

Nous avons conclu que, durant cette étape, des services accessibles de soutien devraient être fournis dans la collectivité par les bureaux de santé publique, les médecins, le personnel des écoles et les centres de ressources pour les parents afin de créer un milieu qui soutient le rôle parental chez la plupart des gens. Cependant, nous nous sommes aperçus que le grand nombre d'adolescents qui deviennent parents représente un problème important pour notre société et qu'un système de services plus complet sera nécessaire. Des statistiques révèlent qu'un bon nombre d'enfants dont les parents sont adolescents risquent de développer des problèmes graves parce que leurs droits naturels sont moins susceptibles d'être assurés. Non seulement le nourrisson et, plus tard, l'enfant qui se retrouve dans cette situation est-il à risque, mais l'espérance de vie des adolescents parents est également réduite.

En tant que société, nous devons répondre à ce problème de deux façons simultanément. Premièrement, nous devons faire un effort

concerté afin de réduire le nombre de grossesses chez les adolescentes en fournissant une meilleure éducation sur le contrôle des naissances, par l'entremise d'activités réparties entre les systèmes de santé publique et d'éducation. Deuxièmement, lorsque l'adolescent devient parent, nous devons fournir des ressources suffisantes pour que le jeune ait les meilleures chances possibles de pouvoir assurer les droits naturels de son enfant, en offrant de bons soins prénatals, des maternités de bonne qualité et des occasions d'apprendre les aptitudes nécessaires afin de bien remplir son rôle de parent. Il est également important de permettre aux adolescents parents de continuer leur propre développement en fournissant des services de garde de jour à l'école, une orientation professionnelle et une formation.

Recommandation :

Des efforts considérables doivent être faits par l'entremise du système d'éducation et d'un meilleur contrôle des naissances afin de diminuer le nombre de grossesses chez les adolescentes.

Recommandation :

La capacité de l'adolescent de remplir son rôle de parent doit être améliorée par des soins prénatals améliorés, une formation sur le rôle parental et des services de garde adéquats afin de permettre à l'adolescent de continuer l'école ou de travailler.

2. Étape prénatale

Nous avons porté notre attention sur les étapes prénatales et sur la petite enfance pour veiller à ce que les enfants aient la meilleure chance possible de commencer leur vie en santé. Il est possible d'avoir un effet important sur les droits naturels des enfants en fournissant des soins prénatals de haute qualité à toutes les femmes enceintes.

Le foetus qui se développe a besoin d'une alimentation adéquate et a besoin d'être tenu éloigné des substances nuisibles comme l'alcool et les drogues. Pour que ces droits naturels soient assurés, le rôle concerté des bureaux de santé publique et des médecins doit être amélioré afin de fournir une éducation générale sur les besoins prénatals et des services de dépistage à l'intention des personnes à risque et de celles qui sont le moins susceptibles d'avoir de l'aide. De bons services prénatals et de dépistage devraient être étendus et être disponibles puisqu'ils peuvent avoir un effet important sur les chances de vie en réduisant la fréquence des naissances d'enfants de faible poids, les troubles physiques et développementaux et la dépendance des nourrissons à la drogue.

Recommandation :
Les services prénatals devraient être élargis et la capacité des services de dépistage des bureaux de santé publique devrait être améliorée afin de s'assurer que toutes les femmes enceintes ont accès à des soins prénatals de haute qualité.

3. Petite enfance

La petite enfance est une période importante dans le développement de l'enfant et, pourtant, nous avons remarqué que c'est une période où l'enfant et la famille sont les moins visibles aux autres membres de la société. Après les premiers jours passés à l'hôpital et pendant les quelques années qui suivent, il existe très peu de lieux de rencontre organisés entre la famille et tout système officiel, à moins que les choses aillent vraiment mal. Dans de nombreuses régions de l'Ontario, les infirmières-hygiénistes ne font plus de visites de routine aux nouvelles mères et à leur nourrisson. Ainsi, la plupart des familles et des nourrissons sont isolés des ressources publiques de soutien et un bon nombre d'entres eux n'ont même pas le soutien de la famille élargie et des voisins au cours de la période importante du développement de l'enfant.

Au cours de cette période de développement, les nourrissons ont besoin de soins chaleureux, affectueux, et constants. Ils ont également besoin de protection contre tout mal qui peut leur être fait, par une supervision constante et des soins médicaux de routine et de protection contre les mauvais traitements. Ils ont besoin d'être exposés à un milieu stimulant et qui réagit bien. En garantissant que chaque enfant profite de ces droits naturels, nous le mettons sur la voie d'un développement sain.

Le système de santé publique joue depuis toujours un rôle important dans le bien-être de l'enfant par des visites à la maison, mais les demandes croissantes de la part de la population âgée ayant besoin de soins gériatriques, combinées aux restrictions budgétaires, ont réduit l'universalité des services. Pourtant, nous avons conclu que le système de santé publique reste le système universel et honorable le plus approprié à pouvoir organiser un service professionnel pour les nourrissons et les jeunes enfants. Des capacités de services améliorées, un mandat relié à des services de dépistage et du soutien de la part des professionnels comme les médecins et les spécialistes en développement de l'enfant et en santé mentale sont nécessaires afin de permettre à ces professionnels de jouer leur rôle dans cette fonction importante.

Nous avons étudié le modèle des cliniques françaises de puériculture qui font des examens de routine. Des examens de routine pour

les soins prénatals et les soins des nourrissons sont encouragés par des stimulants financiers, qui augmentent la probabilité que les services soient davantage utilisés par un bon nombre de personnes qui, autrement, ne rechercheraient pas de tels soins. Ce système permet des contacts réguliers avec la mère et l'enfant. Il augmente les possibilités de promouvoir les conditions qui favorisent un développement sain. Il facilite le dépistage précoce de problèmes éventuels et fournit de l'aide à une période du développement critique pour l'enfant et pour l'unité familiale.

Nous recommandons un système de services de puériculture pour les familles de l'Ontario. Le genre de système que nous préconisons fournirait un soutien régulier afin d'assurer les droits naturels des enfants. Ces services pourraient être intégrés aux services offerts dans les écoles selon le modèle dont il a été question plus tôt dans le présent chapitre, créant ainsi un système de soutien à long terme pour les parents et les enfants. Un tel système pourrait comprendre un réseau d'entraide pour les femmes enceintes et les nouvelles mères, ce qui augmenterait l'occasion pour les femmes de se rencontrer, d'interagir et de recevoir les ressources nécessaires. De tels services constituent une façon efficace de briser l'isolement de la mère et de l'enfant. L'éducation, le soutien et le dépistage précoce des troubles de développement ou de problèmes parents-enfants seraient possibles à l'intérieur d'un tel système.

Recommandation :

Un réseau de services de puériculture devrait être créé à la grandeur de la province; ces services comprendraient des infirmières-hygiénistes ayant un rôle de dépistage et de soutien élargi, des centres de ressources pour les familles et des réseaux d'entraide. Des stimulants financiers pour favoriser l'utilisation de ces services devraient être envisagés.

Reconnaissant qu'un bon nombre de parents sont sur le marché du travail au moment où leurs enfants naissent, nous préconisons également la mise en oeuvre de différentes mesures qui aideraient les parents à élever leurs enfants. Des mesures comme des congés parentaux d'une année, partagés par les deux parents, devraient être sérieusement considérées par le gouvernement et les employeurs dans le cadre de leur partenariat avec les enfants et les familles.

Les services de garde de qualité pour les nourrissons coûtent cher et sont peu disponibles pour le moment. Une des solutions les moins coûteuses à ce chapitre serait de permettre aux parents de rester à la

maison avec leur enfant, et cette solution peut constituer le meilleur moyen de favoriser le développement de liens affectifs précoce. Cependant, pour les personnes qui en ont besoin, des services de garde de haute qualité devraient être davantage disponibles.

Recommandation :
Une gamme de services de garde doit être mise à la disposition des parents lorsque leurs enfants sont jeunes, comme des congés parentaux élargis (12 à 18 mois) partagés par les deux parents.

4. Les années préscolaires

La plupart des parents d'enfants d'âge préscolaire travaillent. Puisque les enfants continuent d'avoir besoin d'une supervision et de soins constants durant cette période, il est essentiel pour un développement normal d'avoir des garderies de haute qualité.

L'expansion à grande échelle des garderies sortirait les enfants d'âge préscolaire de l'isolement et permettrait au système de soutenir leurs droits naturels. Toute expansion des services de garde doit veiller à ce que des programmes d'excellente qualité non seulement fournissent une supervision mais aussi augmentent le développement physique, cognitif et social de l'enfant. Au cours de la période préscolaire, les jeunes enfants ont beaucoup de nouvelles choses à apprendre. Ils aspirent à la conquête de leur monde et ont besoin d'occasions d'apprendre et de pratiquer, de façon répétitive, leurs aptitudes physiques, cognitives et sociales dans un milieu qui leur apporte un soutien.

Nous appuyons la création de garderies à l'intérieur des établissements scolaires, lorsque cela est possible. Ce faisant, les services seraient accessibles aux enfants et à leurs parents et des liens plus étroits pourraient s'établir entre les services de garde et le personnel enseignant. La politique actuelle en vertu de laquelle des garderies sont créées dans les nouvelles écoles est un pas important dans la bonne direction, mais elle devrait s'appliquer également aux écoles existantes. D'autres membres de la collectivité peuvent également contribuer à satisfaire les besoins des enfants afin d'obtenir plus de garderies. Par exemple, les groupes s'occupant de la planification de nouvelles écoles, d'immeubles à appartements et de foyers pour personnes âgées devraient déterminer si leur établissement peut fournir un espace pour une garderie, examiner les besoins de la collectivité pour de tels services et discuter de ces possibilités avec les fournisseurs de services appropriés, dans le cadre de la planification précédant la construction.

Recommandation :

Les services de garde d'enfants devraient être situés dans les collectivités, et dans les établissements scolaires lorsque cela est possible.

Des partenariats plus étroits doivent être créés entre les éducateurs et le personnel des garderies. Cela permettrait une transition plus facile vers les premières années scolaires parce que les enseignants auraient une image plus complète de l'enfant dès son jeune âge, et que le personnel peut planifier des programmes d'une demi-journée au jardin d'enfants et à la garderie. Des travailleurs spécialisés devraient également être disponibles pour travailler avec les enfants dans le cadre de ces programmes afin de soutenir les initiatives d'intervention précoce qui peuvent être entreprises à cette étape. Les troubles de la parole et du langage peuvent être évalués très tôt et il existe un certain nombre de programmes d'intervention précoce qui mettent l'accent sur les retards de développement. De telles initiatives augmenteraient la possibilité que les enfants entrent dans le système scolaire avec une opinion positive d'eux-mêmes et une plus forte chance de réussir.

5. Les premières années scolaires

Le développement physique, cognitif et social est plus complexe chez les enfants de 6 à 12 ans que chez les enfants d'âge préscolaire. À cette étape, l'enfant a besoin d'une variété de possibilités d'apprendre et d'acquérir des compétences.

Les écoles doivent adopter une vision complète de l'enfant à cette étape-ci et mettre l'accent sur les relations. Pour être efficaces, les écoles doivent augmenter la participation de la collectivité et des parents à la planification d'horaires plus flexibles et s'engager à répondre à l'ensemble des besoins des enfants à l'intérieur de l'école lorsque cela est possible, en étroite collaboration avec les autres fournisseurs de services.

Si l'école doit assumer un rôle central dans l'organisation d'un service qui fait la promotion du bien-être des enfants, elle doit devenir plus accessible au quartier ou à la collectivité qu'elle soutient. Cela nécessiterait des changements dans les structures de fonctionnement de l'école. Des services de garde seraient offerts à l'école durant toute l'année et 24 heures par jour afin de répondre aux besoins réels des parents qui travaillent. L'année scolaire ne devrait pas être reliée au système agraire, qui n'est plus la force dominante du travail et de la vie familiale. Cela pourrait entraîner certains changements dans les programmes de l'école, comme des programmes répartis par semestre, des journées de classe plus longue et des programmes au niveau de la maternelle qui durent toute la journée. Cela pourrait également améliorer les liens entre les services de garde et de loisirs pour les enfants

qui se concerteraient pour fournir des programmes avant et après la journée régulière d'école.

Recommandation :
Le gouvernement provincial, de concert avec les conseils scolaires locaux, les écoles et les autres fournisseurs de services, doit créer des programmes s'échelonnant sur toute l'année à l'intention des enfants et de leur collectivité.

Nous avons également remarqué que c'est l'étape de développement au cours de laquelle les enfants sont plus susceptibles d'attirer l'attention des services spécialisés, alors que leurs besoins en traitement deviennent de plus en plus apparents. L'augmentation de la demande cognitive et sociale et les exigences du milieu scolaire relativement à la routine, au respect des règlements et à la réussite scolaire, exercent de nouvelles pressions sur les enfants. Certaines de ces pressions mettent en relief des problèmes d'apprentissage et de comportement ou des troubles émotifs. Les services de traitement devraient être disponibles lorsqu'ils sont nécessaires et devraient être fournis en collaboration avec l'école et la famille. Des liens plus étroits entre les enseignants, les travailleurs spécialisés, les enfants et les familles devraient également être établis afin d'améliorer la capacité du système d'identifier les problèmes tôt dans la séquence de développement et d'élaborer les mesures appropriées pour y remédier.

Recommandation :
Les fournisseurs de services doivent améliorer leur capacité de détecter assez tôt l'apparition de problèmes. Des services d'intervention et de traitement de haute qualité devraient être disponibles à l'intérieur du milieu familial et scolaire normal dès que les problèmes ont été découverts.

Nombreux sont les enfants qui viennent en contact avec le système de services à l'enfance à cette étape du développement. La violence familiale, les mauvais traitements infligés aux enfants et les agressions sexuelles créent des enfants vulnérables qui ont besoin de protection. Nous croyons que si nos recommandations étaient adoptées, les familles vivraient moins de stress, ce qui diminuerait la fréquence de la violence. Néanmoins, nous nous rendons compte que ces problèmes ne seront jamais éliminés complètement. Lorsque la sécurité des enfants est menacée par de telles conditions, ceux-ci ont le droit d'être protégés contre tout mal et ils ont le droit d'être aidés. Des services de protection doivent être disponibles et doivent être en mesure de répondre rapidement et avec l'intensité voulue afin de ramener la

sécurité dans la vie de l'enfant. Nous espérons également que, dans une société où tous les adultes ont en commun d'assurer les droits naturels des enfants, de tels incidents et les conditions qui en sont la cause ne se produiront pas sans que nous les remarquions. Une intervention au moment opportun peut nous permettre de diminuer la douleur et la souffrance que trop d'enfants vivent actuellement.

Recommandation :

Lorsque les droits naturels des enfants d'être protégés contre les maux physiques sont menacés, les services de protection doivent être en mesure de réagir rapidement et avec l'intensité nécessaire afin d'améliorer la sécurité de l'enfant.

6. L'adolescence et les années de transition

Au cours de l'adolescence, les aptitudes de la vie quotidienne sont acquises, les réseaux de pairs se créent et une étape est franchie vers l'indépendance. Les adolescents ont besoin de l'aide des adultes et des pairs alors qu'ils s'efforcent de s'adapter aux changements physiques, émotifs et cognitifs rapides qui se produisent. Au cours des années d'adolescence, de 13 à 16 ans, l'adolescent a un besoin considérable d'être supervisé, soutenu, guidé et protégé alors qu'il essaie de jouer des rôles un peu plus adultes.

Bien que nous soyons en mesure d'identifier les indicateurs qui différencient les groupes d'âge antérieurs les uns des autres, il n'existe aucune limite précise entre l'adolescence et le monde adulte. La période comprise entre l'âge de 16 à 25 ans est souvent considérée comme la période de transition. La plupart des gens s'accordent pour dire qu'un jeune de 16 ans n'est pas tout à fait prêt à être indépendant et à ne dépendre que de lui-même et, de façon similaire, la plupart s'entendent pour dire que les jeunes adultes sont prêts à assumer toutes les responsabilités des adultes lorsqu'ils ont atteint 25 ans, bien qu'un bon nombre le fassent bien avant. Cette période comporte des défis importants quant à l'organisation des services et des modalités de soutien pour assurer les droits naturels. Les besoins des jeunes doivent être satisfaits d'une façon qui reconnaît leur état de jeunes adultes.

Les familles et les écoles ont un rôle de soutien important à jouer au cours de cette période. Nous avons porté notre attention sur les nombreux adolescents pour qui le soutien naturel que représentent la famille et l'école n'existe plus. Un tiers des adolescents quittent l'école secondaire, et les fugueurs viennent augmenter le nombre des sans-abri dans les centres urbains, dans une proportion de plus en plus grande et de plus en plus inquiétante. Pour un bon nombre d'entre eux, le seul système avec lequel ils ont des contacts est le système

judiciaire. Pour ces jeunes, la transition de l'enfance à la période adulte est une tâche difficile et solitaire.

Notre principal objectif au cours de cette période est d'augmenter la probabilité que les adolescents demeurent dans leur foyer, leur collectivité et leur école, là où ils auront les meilleures possibilités de voir leurs besoins satisfaits. Pour un bon nombre d'enfants, cela ne pourra être possible que si des services de soutien adéquats peuvent être établis autour de ces milieux naturels. Au cours de cette période, la façon dont les services actuels réagissent à un problème consiste souvent à retirer les enfants de leur milieu familial et scolaire. Nous pressons fortement le gouvernement de rechercher d'autres solutions à l'expulsion de l'école, à l'incarcération pour des actes criminels, au placement en établissement et aux autres services perturbateurs. Une fois qu'il y a eu rupture avec le réseau de soutien naturel, il est très possible que le jeune ne retourne pas dans son foyer, son école ou sa collectivité.

Lorsque le réseau de soutien naturel échoue, malgré tous les efforts pour le soutenir, nous recommandons la création de possibilités d'hébergement offrant un soutien en plus d'une aide financière pour la poursuite des études ou d'une formation reliée à l'emploi. De plus, des services d'intervention et de soutien doivent être accessibles et fournis d'une façon qui tienne compte des préoccupations des adolescents. Ces services doivent respecter le droit des jeunes à la confidentialité et être offerts sans qu'il y ait participation des parents, si c'est ce que les adolescents désirent.

Recommandation :

Les fournisseurs de services doivent utiliser leurs ressources pour les interventions en cas de crise et des stratégies de préservation de la famille afin d'améliorer leur capacité à garder les enfants à l'intérieur des familles le plus possible.

Nous avons entendu des exposés qui démontrent sans l'ombre d'un doute que les services spécialisés actuels ne répondent pas aux besoins des adolescents et des jeunes adultes. Le partage des responsabilités entre différents secteurs de compétence, le manque d'uniformité dans les critères d'âge concernant l'admissibilité et des formules de consentement qui varient sont tous des facteurs pouvant créer des services fragmentés qui ne servent pas très bien les adolescents. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que la période de 16 à 18 ans semble représenter une «zone grise» pour les systèmes de prestation.

Les questions touchant le consentement au traitement et à l'intervention sont plus évidentes après l'âge de 16 ans, tout comme la capacité du système d'offrir des services directement aux jeunes sans la

participation des parents. Le système de services à l'enfance doit être conçu de façon à pouvoir aider les jeunes dont il s'occupe à faire la transition vers l'âge adulte. À l'intérieur du système des jeunes contrevenants, un changement important se produit dans la façon dont on s'occupe des jeunes dès qu'ils ont atteint 16 ans. Les systèmes qui offrent des services aux enfants doivent s'efforcer d'avoir des critères uniformes relatifs à l'âge. À l'heure actuelle, il est souvent difficile de fournir des services aux jeunes lorsqu'ils sont âgés entre 15 ans et demi et 18 ans, à cause de lacunes juridiques qui leur permettent d'échapper au système.

Du point de vue légal, une fois qu'un enfant a plus de 16 ans, l'école, les parents et le système de services à l'enfance ne sont plus responsables de lui. Un bon nombre de personnes qui se sont adressées au Comité croyaient que cette coupure arbitraire était un problème grave. Par exemple, à l'intérieur du système de services à l'enfance, un bon nombre de jeunes qui sont pupilles peuvent avoir connu la privation très tôt dans leur vie, ce qui a nui à leur croissance et à leur développement. Nous en avons conclu que la responsabilité des parents envers les adolescents est fonction de la mesure dans laquelle ces derniers sont prêts à s'assumer.

Les adolescents âgés de 16 à 18 ans devraient être en mesure de demander et de recevoir une protection des organismes de services à l'enfance. Il est possible qu'à cet âge la sécurité soit une question importante, et pourtant, il n'existe aucune structure d'aide officielle concernant les droits naturels au cours de cette période.

Recommandation :

Les adolescents âgés de 16 à 18 ans devraient avoir le droit de demander protection et les organismes de services à l'enfance devraient recevoir le mandat de répondre à leur demande.

Dans notre société moderne complexe, la transition vers l'âge adulte est très longue et difficile. Il est nécessaire de créer de nouveaux partenariats afin d'apporter une aide tout au long de cette étape du développement. Pour les personnes qui ont besoin de services spécialisés, comme un traitement, il est nécessaire que les liens et la planification entre les systèmes pour les enfants et les adultes soient améliorés. Si nos recommandations sont prises au sérieux, nous croyons que la société peut être en mesure d'augmenter le nombre d'adolescents qui traversent avec succès cette difficile transition et atteignent l'état d'adultes sains.

Conclusion

Dans le présent chapitre, nous avons présenté certaines des initiatives qui seraient nécessaires pour mettre en oeuvre notre engagement de reformuler le systeme de services et de modalités de soutien dans le but premier de promouvoir le bien-être et le développement sain de tous les enfants de l'Ontario. Les grandes recommandations visent à orienter ce travail, et ne représentent pas un plan de mise en oeuvre détaillé. Nous croyons fortement qu'aucun modèle unique ne peut être élaboré pour répondre de façon satisfaisante aux besoins des enfants dans toutes les collectivités. Nous proposons plutôt que ces buts et ces recommandations soient la base d'une discussion et de la planification communautaire qui conduira à l'élaboration des modèles locaux. Dans le chapitre 8, nous recommandons des structures aux paliers provincial et local qui pourraient soutenir la prochaine étape du développement.

---

1. Edward Zigler. «Schools of the 21st Century», présentation faite à la conférence Nexus, Child, Youth and Policy Research Centre, Toronto, mai 1989.

2. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. ***Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989.

3. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. ***Investir dans l'enfance***, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1987.

Chapitre 6 Établir une base économique pour l'enfance

Deuxième but : Une base économique doit être établie pour permettre aux familles et aux collectivités d'assurer les droits naturels des enfants.

Introduction

Le chapitre 5 a décrit un nouveau réseau de services et modalités de soutien à l'enfance et à la famille. Le Comité croit qu'en établissant de nouveaux partenariats et en apportant des services et modalités de soutien officiels et non officiels à l'enfance et à la famille, les parents et tous ceux qui prennent soin des enfants seront plus en mesure d'assurer les droits naturels des enfants de la façon la plus complète possible. Grâce à un système qui favorise activement la santé des enfants, l'incidence des problèmes sérieux et continus avec lesquels bon nombre d'enfants sont aux prises sera réduite.

Toutefois, le Comité reconnaît également que ces changements seuls ne pourront pas corriger les problèmes fondamentaux qui découlent de la pauvreté. Comme nous en avons fait état au chapitre 2, les facteurs économiques ont imposé aux systèmes de soin des enfants un stress considérable et ont amené les familles, les employeurs, les syndicats, les fournisseurs de services et les gouvernements à chercher de nouvelles options. Les familles, tout particulièrement les jeunes familles, ont de plus en plus de difficulté à répondre aux besoins de leurs enfants étant donné la conjoncture économique actuelle.

Bien que le pourcentage de familles et d'enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté ait décliné depuis la récession du début des années 80, il n'y a pas eu une baisse marquée du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté malgré le nombre record de femmes sur le marché du travail. De plus, la situation est susceptible de se détériorer à cause de la nouvelle récession qui menace l'Ontario. Le nombre de cas d'aide sociale est à la hausse, notamment dans la région de la communauté urbaine de Toronto. Dans un tel contexte, on ne peut pas espérer qu'une nouvelle structure de services et de modalités de soutien règle la multitude de problèmes associés à la pauvreté et le stress généré dans les familles à moins que des efforts concertés soient entrepris explicitement pour remédier à la détérioration de la situation socio-économique des familles et des jeunes.

Le Comité croit qu'il est impératif que le gouvernement provincial adopte des initiatives pour corriger les difficultés économiques contre lesquelles les familles doivent maintenant lutter. La situation économique de la famille et l'économie en général ont sans contredit une incidence importante sur le développement sain des enfants. Par exemple, la

pauvreté chez les enfants et les familles est étroitement reliée aux taux élevés de grossesses chez les adolescentes et d'échecs à l'école. Selon l'*Étude sur la santé des enfants de l'Ontario*,[1] le faible revenu est un facteur de risque pour les problèmes de santé chez les enfants et, de plus, les autres facteurs de risque, dont les problèmes de santé durant l'enfance, la malnutrition, les mauvais traitements ou la négligence et les logements inadéquats, sont présents de façon disproportionnée chez les enfants pauvres. Pour le bien-être physique et psychologique des enfants, il est important d'offrir des services répondant à leurs droits naturels aux soins de santé, à une bonne nutrition et à des logements salubres.

En outre, la prospérité future de notre société est inextricablement liée au sain développement de tous les enfants de l'Ontario.

Tout comme les diplômés du secondaire compétents et désireux de travailler ne peuvent subvenir aux besoins d'une famille s'il n'y a pas d'emploi payé à un salaire décent, de même les occasions d'améliorer leur situation économique ne peuvent pas être saisies par les jeunes dont la santé a été négligée, ceux qui n'ont pu acquérir les compétences nécessaires et ceux que l'enfance a laissés dans l'incapacité de persévérer et sans espoir.[2]

Il est vrai qu'à l'aube du XXI^{e} siècle, alors que le nombre d'enfants diminue, il est de plus en plus important de se concerter pour briser le cycle des problèmes dans lequel de nombreux enfants vivent maintenant afin qu'ils aient toutes les chances de devenir des adultes productifs et en santé.

Il est particulièrement inquiétant de constater qu'au moment où l'Ontario entre dans une période de ralentissement économique, le fardeau de soutenir une population vieillissante repose sur les épaules de moins de personnes. Les politiques qui entraînent un épuisement de nos richesses naturelles, la pollution de notre environnement et une dette massive dont nos enfants hériteront plus tard nuiront considérablement à ces mêmes enfants une fois qu'ils feront partie de la population active et devront soutenir les services et modalités de soutien dont dépend aujourd'hui notre société.[3] Par conséquent, beaucoup dépend de l'ordre que l'on mettra maintenant dans nos finances et de l'élaboration de moyens de soutenir et d'améliorer notre structure actuelle de services sociaux. Ces objectifs ne sont pas contradictoires. Le système d'aide sociale est un legs important à la prochaine génération, et ses politiques et pratiques joueront un rôle important dans les efforts pour améliorer la situation économique de l'Ontario.

Il faut donc élaborer des stratégies pour favoriser la croissance économique, créer des emplois et élargir les possibilités de formation

ainsi que pour s'assurer que les parents et les jeunes ont assez d'argent pour vivre et faire vivre leur famille. À cette fin, nous avons étudié plus loin les questions du transfert du revenu, d'aide à l'enfance, des besoins des jeunes en âge de transition et des choix offerts à la collectivité en matière de développement économique.

Transfert du revenu

Le point central des mesures de lutte contre la pauvreté et des efforts pour soutenir la famille sous toutes ses formes a été le transfert d'argent d'un groupe de personnes à un autre. Les transferts de revenus sous forme de crédits d'impôt et de déductions, et les avantages directs comme les allocations familiales du gouvernement fédéral se sont révélés des moyens efficaces et honorables de mettre quelques dollars de plus dans les poches des familles. De nombreux groupes de toutes les tendances politiques soutiennent que les programmes de transfert du revenu demeurent le meilleur moyen de remédier à la pauvreté des enfants et au stress subséquent que vivent les familles à faible revenu. La question du transfert du revenu à ce moment-ci dépend grandement de la méthode de financement (programmes d'assistance financière à participation ou revenus généraux), du niveau d'aide, et des critères d'admissibilité et d'aide continue.

Le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (CEAS) a examiné ces questions par rapport au programme d'aide sociale de l'Ontario. Nous appuyons sans réserve l'objet et les recommandations précises formulées dans le rapport du CEAS, *Transitions*,[4] pour ce qui est des enfants et de leur famille. Nous encourageons le nouveau gouvernement de l'Ontario à prendre des mesures pour mettre en oeuvre les recommandations du rapport du CEAS.

Les prestations devraient être restructurées et augmentées de façon à offrir un niveau de vie approprié aux familles défavorisées de la province. L'aide actuelle versée aux personnes ou aux familles ne s'élève qu'environ aux deux tiers du taux du seuil de pauvreté défini par Statistique Canada. Le CEAS a conclu qu'une méthode de mesure fondée sur le panier de biens serait plus appropriée et flexible pour déterminer la suffisance des taux d'aide. Son rapport presse la province de continuer à indexer les prestations au taux d'inflation (une pratique qui n'est pas précisément décrite dans la loi), d'enchâsser dans la loi un processus d'établissement des taux et de réviser la formule et les niveaux d'aide tous les cinq ans pour déterminer si l'approche répond toujours aux besoins des prestataires (recommandations du CEAS 48 et 49).

Le Comité croit aussi que la province doit mettre en oeuvre les recommandations du CEAS concernant la définition d'une entité bénéficiaire, les critères d'admissibilité et l'accès à la planification des

possibilités étant donné que ces secteurs sont liés aux efforts pour assurer les droits naturels des enfants. En ce qui concerne la définition d'une entité bénéficiaire, le Comité souscrit à la recommandation voulant que le premier enfant d'une famille monoparentale reçoive les mêmes prestations que le deuxième adulte d'une famille biparentale. De plus, la structure des taux pour les enfants devrait être telle que le même niveau de prestations serait versé à tous les enfants dans une famille biparentale et à tous les enfants à l'exception du plus vieux dans une famille monoparentale. Le principe de l'équité doit ici être appliqué afin de pourvoir aux besoins des enfants des familles recevant de l'aide sociale. Dans le même ordre d'idée, toute prestation qui augmente au fur et à mesure que l'enfant grandit et est mise de côté pour les besoins futurs ne devrait pas être déduite des prestations d'aide sociale comme un revenu familial (recommandations du CEAS 23, 24, 26, 27).

Ces recommandations visent tous les enfants de moins de 18 ans vivant au domicile familial. Toutefois, les enfants plus vieux ont des besoins financiers différents à cet égard. Le gouvernement a déjà entrepris des démarches pour étendre l'aide au revenu aux jeunes de 16 et 17 ans qui peuvent démontrer leur autonomie financière par rapport à leur famille et qui acceptent de participer à la planification des possibilités, mais le Comité croit que ces mêmes prestations devraient être offertes aux jeunes de 16 à 20 ans qui habitent au domicile familial et qui ont prouvé la nécessité d'obtenir de l'aide financière. Les jeunes ne devraient pas être tenus d'habiter ailleurs que dans leur famille pour recevoir de l'aide s'il y a un besoin évident. De plus, le fait de ne pas aller à l'école ne devrait pas constituer un critère d'inadmissibilité. Le rapport du CEAS recommandait de se méfier du système «payer pour apprendre» qui existe actuellement dans certains États américains (recommandations du CEAS 2, 3, 7).

Dans la ligne de pensée du Comité au sujet du système intégré de services et de modalités de soutien décrit au chapitre 5, nous appuyons également les propositions du CEAS visant à offrir une planification des possibilités aux assistés sociaux pour faciliter leur transition vers l'autonomie financière. La planification des possibilités comprend l'élaboration d'un plan d'action personnel pour chaque assisté social en fonction de ses connaissances et de ses points forts. Le processus de planification évaluera aussi les ressources et possibilités offertes dans la collectivité et déterminera les activités et les programmes qui permettront à la personne d'atteindre ses objectifs. Ce genre d'aide est essentiel pour les jeunes qui touchent actuellement de l'aide sociale générale et les jeunes mères qui reçoivent des prestations familiales et

qui doivent planifier l'avenir de leurs enfants ainsi que le leur (recommandations du CEAS 71, 72, 78, 79, 88).

Les mesures économiques proposées par le CEAS amélioreraient grandement la situation économique de nombreux jeunes et familles de l'Ontario. Une attention spéciale doit également être accordée aux subventions pour le logement qui n'ont pas suivi la hausse vertigineuse des coûts du logement, tout particulièrement dans la communauté urbaine de Toronto où bon nombre d'assistés sociaux dépensent habituellement plus de la moitié de leur revenu pour le logement (recommandations du CEAS 50, 51, 52, 53, 54).

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, en particulier celles concernant l'enfance et la famille.

La réforme de l'aide sociale est cruciale pour améliorer le sort économique des familles pauvres, tout particulièrement celui des mères adolescentes qui constituent maintenant plus du tiers des bénéficiaires de prestations familiales; cependant, il y a un nombre encore plus grand d'enfants provenant de familles de faibles salariés. Le Comité a examiné les travaux de nombreux groupes y compris le Comité d'examen de l'aide sociale qui a indiqué qu'un programme de revenu national pour les enfants serait la façon la moins coûteuse et la plus honorable d'assurer le bien-être économique des enfants qui vivent dans des familles recevant de l'aide sociale ou dans des familles de faibles salariés.

Idéalement, ce programme pourrait être bâti d'après le programme actuel d'allocations familiales universelles et comprendre d'autres programmes de supplément au revenu fédéraux et provinciaux, comme les crédits d'impôts pour les enfants, les déductions pour frais de garderie et les prestations d'aide sociale versées aux enfants. La prestation aux enfants proposée serait fondée sur les coûts minimum pour élever un enfant; elle serait entièrement indexée et les frais seraient partagés entre les provinces qui désirent établir un supplément au revenu national pour les enfants.

L'Ontario devrait également étudier la possibilité de mettre en oeuvre son propre programme de prestations supplémentaires pour les enfants des familles dont le revenu se situe en-dessous de la moyenne provinciale, comme les programmes de la Saskatchewan et du Manitoba.[3] Les programmes de supplément au revenu actuels pour les familles avec enfants de l'Ontario ont une envergure assez limitée.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait négocier avec le gouvernement fédéral pour concevoir et mettre en oeuvre un programme de revenu universel pour les enfants fondé sur les coûts minimums pour élever des enfants.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait mettre en oeuvre un programme provincial de prestations supplémentaires pour les enfants dont les familles touchent un revenu inférieur à la moyenne provinciale.

Les programmes de transfert du revenu doivent être conjugués aux efforts déployés à l'échelon national et au palier provincial pour réduire les impôts à payer des familles ayant des enfants, comme l'a récemment entrepris le gouvernement de l'Ontario dans le budget de 1990. Le montant que les parents peuvent déduire pour leurs enfants à charge a diminué progressivement au cours des 25 dernières années tandis que les coûts pour élever des enfants ont augmenté de façon spectaculaire. Entre temps, avant l'établissement d'un programme national de prestations pour les enfants, la province devrait presser le gouvernement fédéral de restaurer l'indexation complète des allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants remboursable, d'abolir le crédit pour enfants non remboursable et d'utiliser les économies ainsi réalisées pour augmenter le crédit d'impôt pour enfants remboursable. Bien que, par exemple, les «dispositions de récupération» du gouvernement fédéral allant jusqu'à 100 pour 100 des allocations familiales ne touchent que les parents ayant un revenu net supérieur à 50 000 $, elles ont été conçues pour que l'inflation gruge ce seuil de 3 pour 100 par année, entraînant encore davantage les familles dans des difficultés d'ordre économique. Le Conseil national du Bien-être estime que 3,5 milliards de dollars seront retranchés du système de prestations pour enfants de 1986 à 1991 suite à la poussée vers une désindexation partielle.

Pour créer un système fiscal plus équitable, le gouvernement provincial devrait immédiatement prendre des mesures pour évaluer d'un oeil critique la structure fiscale et le fardeau que les parents sont obligés d'assumer. L'Ontario devrait également jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la réforme fiscale au palier fédéral.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit immédiatement réviser le système fiscal de l'Ontario afin d'évaluer son incidence sur les familles et doit prendre des mesures pour créer un système plus équitable. Le gouvernement provincial devrait également presser le gouvernement fédéral de restaurer l'indexation complète des allocations familiales

et le crédit d'impôt pour enfants remboursable et d'abolir le crédit pour enfants non remboursable dans le cadre des efforts fédéraux pour atteindre une plus grande équité dans le système fiscal.

Des mesures pour corriger la situation financière précaire des enfants sont primordiales dans toute stratégie générale de transfert du revenu aux enfants dans le besoin. Le Comité a été frappé par les répercussions sur la vie familiale d'un glissement souvent rapide vers la pauvreté ou les difficultés économiques. La période d'attente entre le moment où un parent est mis à pied de son travail et commence à recevoir des prestations d'assurance-chômage, par exemple, peut imposer à la famille un stress incommensurable. Bien que ces familles puissent demander de l'aide d'urgence du bureau général d'aide sociale, il n'existe aucun autre mécanisme de financement en place dans la collectivité pour répondre à ce genre de besoin. Les sociétés d'aide à l'enfance, par exemple, ne peuvent offrir de l'aide que si un enfant de la famille a besoin de protection au sens de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Cette situation est un autre exemple de la répartition des besoins des enfants et des adolescents entre les organismes et secteurs de programme. Avec la mise en oeuvre de la réforme de l'aide sociale, on doit s'efforcer sérieusement d'intégrer l'aide économique aux autres services et modalités de soutien à l'enfance et à la famille.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour intégrer l'aide au revenu, y compris les fonds d'urgence pour les enfants et leurs familles ayant besoin temporairement d'aide financière, à d'autres secteurs de services afin de servir les enfants et leurs familles de façon plus intégrée.

En résumé, les répercussions sur les enfants des familles touchées par les problèmes économiques et l'érosion des services de soutien communautaires sont profondes. Les services et modalités de soutien ainsi qu'un engagement global envers le bien-être des enfants doivent aller de pair avec une aide au revenu généreuse pour les jeunes familles et un examen plus complet de la distribution de la richesse pour que les droits naturels de tous les enfants ayant des besoins différents puissent être assurés. Nous recommandons fortement que le gouvernement provincial élabore un calendrier ferme pour la mise en oeuvre de mesures visant à éliminer la pauvreté chez les enfants et les familles de l'Ontario.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit élaborer un calendrier ferme pour éliminer la pauvreté chez les enfants et les familles de l'Ontario.

Pensions alimentaires

Un autre groupe d'enfants présentant de grands risques d'avoir des problèmes sociaux, émotifs et psychologiques sont les enfants qui subissent souvent une baisse importante de leur niveau de vie après la séparation ou le divorce de leurs parents. Il est donc essentiel d'améliorer le système de pensions alimentaires et les mécanismes d'exécution des ordonnances alimentaires pour aider ces familles.

Les modifications apportées à la *Loi sur le divorce* du Canada en 1985 n'ont pas établi de critères définis pour les paiements de pensions alimentaires aux enfants, pas plus qu'il n'existe de lignes directrices détaillées dans d'autres lois provinciales comme la *Loi portant réforme du droit de la famille*. Le Comité croit que la province devrait établir des barèmes de pensions alimentaires, entièrement indexés au coût de la vie, afin de s'assurer que les enfants de parents divorcés ou séparés continuent de jouir d'une sécurité financière. Des formules particulières devraient être élaborées pour refléter la situation financière des parents et, ce qui est encore plus important, les besoins financiers de l'enfant.

Le Comité croit que les enfants ont le droit d'avoir le même niveau de vie que si leurs parents ne s'étaient pas séparés afin que leur droit naturel à la sécurité financière ne soit pas mis en danger. Dans la jurisprudence canadienne, cet énoncé est maintenant appelé le principe de Parris. À l'heure actuelle, certains tribunaux se réfèrent au principe de Parris pour déterminer le montant des pensions alimentaires. Toutefois, nous croyons que ce principe doit être enchâssé dans les règlements provinciaux et fédéraux pour assurer son application universelle.

Cependant, une telle disposition n'aiderait pas les enfants dont les parents étaient pauvres avant la séparation et continuent de l'être. Ainsi, il est important de s'occuper en même temps des propositions visant à instituer un programme de prestations aux enfants et des initiatives de revenu supplémentaire pour les familles qui ont besoin de plus d'aide pour assurer les droits naturels de leurs enfants.

Un barème pré-établi de pensions alimentaires aurait l'avantage supplémentaire de réduire les tensions et l'acrimonie qui accompagnent souvent les procédures de divorce. Idéalement, les deux parents devraient rencontrer un médiateur pour déterminer le montant de la pension et la division des biens afin de ne pas surcharger les tribunaux qui ont actuellement de nombreuses causes en attente. Des pensions

alimentaires entièrement indexées élimineraient aussi le besoin de bon nombre de parents ayant la garde des enfants, habituellement des femmes, de retourner en cour après un certain temps pour demander une augmentation de la pension alimentaire pour composer avec l'augmentation du coût de la vie. Pour établir un tel système, le gouvernement devrait évaluer la responsabilité de chaque parent dans le cas d'un remariage, une question qui est actuellement laissée à la discrétion de chaque juge.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit établir un barème défini de pensions alimentaires afin d'orienter l'exécution d'ordonnances alimentaires. Ce barème aurait pour but de veiller à ce que les enfants soient capables de jouir du niveau de vie qu'ils auraient eu si leurs parents ne s'étaient pas séparés. Ce barème doit être entièrement indexé au coût de la vie.

Les barèmes de pensions alimentaires pré-établis doivent aller de pair avec des mécanismes rigoureux d'exécution. Dans le chapitre 2, on a indiqué que 63 pour 100 des pensions alimentaires n'étaient pas versées, en totalité ou en partie, dans les quatre mois suivant le prononcé et que cette proportion était de 87 pour 100 à la fin de la première année. Après la première année, 60 pour 100 des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ne donnait rien pour subvenir aux besoins financiers de leurs enfants.

Le gouvernement de l'Ontario a établi un système public d'avances aux fins de l'exécution d'ordonnances alimentaires appelé le programme d'exécution d'ordonnances alimentaires et de garde d'enfants (EOAGE) qui fournit un revenu minimum garanti aux enfants dont le parent devant payer la pension alimentaire refuse ou est incapable de s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par la cour. Lorsque l'ordonnance ne couvre pas le niveau minimum garanti ou lorsque le parent devant payer la pension ne remplit pas ses obligations, le système public comble la différence dans le premier cas ou fait des avances à la famille dans le deuxième. Les ordonnances de pensions alimentaires qui ne sont pas respectées sont mises à exécution par des déductions à la source du salaire du parent en défaut.

Étant donné l'étendue du problème, et les conséquences difficiles de l'insécurité financière pour les enfants, le Comité croit que la capacité du système EOAGE doit être élargie et renforcée pour que tous les parents qui ont la garde de leurs enfants reçoivent un revenu minimum garanti quelles que soient les actions du parent qui n'a pas la garde.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit renforcer et élargir la capacité du système public d'avances aux fins de l'exécution d'ordonnances alimentaires afin de fournir un revenu minimum garanti aux enfants et à leurs familles dans tous les cas où le parent devant payer la pension alimentaire refuse ou est incapable de s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par la cour.

Une autre mesure que la province devrait envisager serait de modifier les dispositions de la législation de l'impôt sur le revenu qui oblige le parent ayant la garde des enfants de payer de l'impôt sur la pension alimentaire. Bien que le parent n'ayant pas la garde puisse réclamer une déduction pour la pension alimentaire sur son rapport d'impôt, le parent qui a la garde, habituellement la mère, paie de l'impôt sur le montant reçu réduisant ainsi sa valeur. Idéalement, la province et le gouvernement fédéral devraient se concerter pour corriger la situation.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit modifier les règlements de l'impôt sur le revenu personnel qui obligent les parents ayant la garde des enfants à payer de l'impôt sur la pension alimentaire afin d'éliminer le fardeau de la double imposition sur le parent, et il devrait presser le gouvernement fédéral de faire la même chose.

Le Comité est d'avis que si tous les enfants doivent jouir des nécessités matérielles de la vie, toute la gamme de politiques et de pratiques sociales et économiques doit être évaluée afin de déterminer si celles-ci appuient véritablement les droits naturels des enfants. Les politiques et les lois régissant la séparation, le divorce et les pensions alimentaires aux enfants sont de bons exemples de mesures qui nuisent aux besoins des enfants. Si le principe voulant que l'on s'occupe d'abord des ressources et du bien-être des enfants était systématiquement appliqué, les biens acquis durant le mariage seraient divisés équitablement entre tous les membres de la famille et des mesures pour garantir une pension alimentaire adéquate, comme celles mentionnées précédemment, seraient mises en oeuvre.

Transition de l'adolescence à l'âge adulte

Les stratégies économiques pour remédier à la pauvreté chez les enfants examinées précédemment remettront de l'argent aux familles pour permettre aux parents de mieux subvenir aux besoins de leurs enfants. Les jeunes enfants, en particulier, bénéficieront directement d'un programme plus rigoureux d'exécution des ordonnances

alimentaires ou d'un programme national de prestations. Les adolescents ont d'autres besoins économiques. Bon nombre de ces jeunes sont eux-mêmes sur le marché du travail, combinant les cours et le travail à temps partiel, ou sont seuls et essaient de joindre les deux bouts. Bon nombre de mères adolescentes vivent seules et touchent des prestations familiales parce qu'il est pratiquement impossible d'étudier et de travailler et qu'il existe une pénurie de services et modalités de soutien, comme des services de garde abordables. Tous ces adolescents ont besoin d'attention spéciale pour passer à l'âge adulte.

Le chapitre précédent examinait les différents services et modalités de soutien dont les adolescents et les jeunes en période de transition ont besoin. Dans le présent chapitre, nous étudierons les problèmes économiques avec lesquels les jeunes sont aux prises, y compris leur situation souvent précaire sur le marché du travail.

Si nous nous engageons en tant que société à assurer les droits naturels des enfants, nous devons considérer sérieusement les ressources financières disponibles pour les jeunes, particulièrement ceux âgés de 16 à 18 ans. Les jeunes qui quittent la maison, par choix ou autrement, ont habituellement des ressources limitées. Les prestations familiales sont offertes aux jeunes mères de 16 ans et plus et l'aide sociale a récemment été étendue au groupe des 16 à 18 ans si le jeune peut prouver qu'il ne dépend plus de sa famille du point de vue financier. Toutefois, l'accès à l'aide demeure difficile. Comme on le mentionnait précédemment, il n'existe pas d'autres mécanismes de financement communautaire en place pour répondre aux besoins de ce groupe. Les jeunes doivent donc chercher de l'aide d'une variété de ressources en essayant différents programmes parrainés par différents paliers de gouvernement et ministères.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit s'employer à consolider les services et modalités de soutien aux jeunes en période de transition, y compris l'aide financière, et essayer d'établir un pont entre les programmes intergouvernementaux et interministériels.

Le domaine de l'aide en matière de formation et d'éducation est critique à cet égard. Une très grande proportion de jeunes font actuellement partie du marché du travail à plein temps ou à temps partiel (environ 1,4 million en Ontario âgés de 15 à 24 ans).[6] Les jeunes trouvent souvent du travail dans les secteurs de l'économie peu spécialisés et moins bien rétribués. De plus, le taux de chômage chez les jeunes est proportionnellement beaucoup plus élevé que celui des adultes étant

donné que le marché du travail des jeunes en général est très sensible aux cycles économiques. Ce sont les jeunes qui ont subi les pertes les plus importantes sur les plans des salaires et de la sécurité d'emploi au cours de la récession du début des années 80.

Le nombre décroissant de jeunes, une prospérité économique relative et un certain nombre de projets des gouvernements provincial et fédéral ont un peu amélioré la situation mais bon nombre de personnes croient que ces gains sont temporaires et que les besoins des jeunes qui ont le plus de difficultés à avoir accès au marché du travail n'ont pas été satisfaits. En fait, une récession imminente commence déjà à détériorer la situation précaire des jeunes sur le marché du travail. Deux points nous intéressent : premièrement, les conditions du marché du travail pour les jeunes et, deuxièmement, les problèmes d'éducation et de formation. Comme les jeunes et les jeunes parents continueront de travailler dans le secteur le moins bien rétribué, le gouvernement doit prendre des mesures pour améliorer les conditions de travail dans ce secteur.

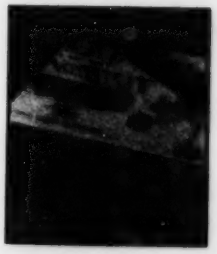
Recommandation :

Le gouvernement provincial doit réviser le taux du salaire minimum, la disponibilité des avantages sociaux et les conditions de travail à temps partiel afin de faire des lois protégeant davantage les jeunes sur le marché du travail.

Pour ce qui est de la formation, étant donné que l'économie de l'Ontario s'oriente vers les activités hautement spécialisées qui demandent des connaissances approfondies, les occasions d'emploi pour les jeunes seront assez différentes dans l'avenir. Les jeunes qui quittent l'école ou qui ne poursuivent pas une formation supplémentaire seront considérablement défavorisés dans l'économie de l'avenir lorsqu'ils commenceront à faire concurrence aux travailleurs plus âgés pour obtenir un emploi. Ils seront de plus en plus relégués aux emplois de services mal rétribués exigeant peu d'éducation et de formation et, par conséquent, ils auront de la difficulté à se sortir du marché de travail marginal.

Le système d'éducation a déjà commencé à instaurer de nouveaux programmes pour répondre aux besoins changeants des jeunes en matière d'éducation. Par exemple, le programme d'enseignement coopératif, qui permet aux étudiants de combiner l'école et la formation sur le marché du travail, a connu du succès dans bon nombre de districts scolaires. Ce programme est un bon exemple de la façon dont l'école et le milieu des affaires travaillent ensemble pour mieux répondre aux besoins des jeunes et aux nouvelles demandes de main-d'oeuvre de l'économie.

Le Comité demande aussi que des programmes d'apprentissage, qui existent depuis longtemps en Europe, soient élaborés afin de fournir une plus grande variété de possibilités aux universités et aux maisons d'enseignement postsecondaire. Le rapport du Conseil du premier ministre sur la technologie, *Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale*, traite particulièrement des questions de formation et conclut que nous devons porter notre attention sur le système d'apprentissage en déclin. Le rapport recommandait la création d'un conseil de l'apprentissage pour réorganiser le système d'apprentissage industriel en Ontario. La principale tâche du conseil serait de réglementer l'accès à un large éventail de professions et l'accréditation professionnelle. Le conseil devrait élaborer de nouvelles façons d'augmenter les occasions de formation offertes aux jeunes et essaierait de faire la promotion de l'apprentissage comme solution de rechange intéressante à l'éducation universitaire.[7]



Recommandation :
Le gouvernement provincial, de concert avec les représentants communautaires locaux, doit élargir les programmes d'apprentissage et d'enseignement coopératif pour les jeunes et établir des régimes d'aide pour les étudiants de ces programmes dont une aide financière et des logements, au besoin.

Le gouvernement provincial peut aussi jouer un plus grand rôle pour encourager les employeurs et les syndicats à participer plus activement à la création d'occasions de formation intéressantes pour les jeunes. Les employeurs et les syndicats ont tout intérêt à ce qu'il y ait suffisamment de travailleurs spécialisés pour assurer la croissance économique de l'avenir. Le gouvernement peut offrir des avantages financiers aux compagnies qui organisent et conservent des programmes d'apprentissage notamment en partageant les coûts de formation ou en accordant des contrats aux organismes offrant ce genre de programmes. En attirant autant d'employeurs et de syndicats que possible dans un réseau provincial de projets de formation, on diminue les dangers pour les différents groupes prenant part à la formation, y compris la piraterie.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit encourager les employeurs et les syndicats à investir dans les jeunes en augmentant les occasions de formation et en appuyant le développement économique communautaire par des avantages financiers et d'autres mesures.

Les programmes de formation doivent également être offerts aux jeunes qui ne font plus partie du système d'éducation ordinaire mais qui ont besoin d'une formation abordable et accessible pour se sortir du ghetto des emplois peu rétribués. Idéalement, ce genre de services doit être regroupé avec d'autres services comme le counseling, la formation à la vie quotidienne et le placement. L'aide matérielle sous forme de nourriture, de logement et d'aide financière pour les jeunes défavorisés ou les autres vivant seuls est aussi nécessaire pour appuyer leurs efforts pour obtenir une éducation et assurer l'accès à ces genres de programmes. Les exigences de l'économie amènent souvent les jeunes à prendre un emploi, mettant ainsi en danger leurs chances de poursuivre des études plus avancées et d'échapper aux emplois peu rétribués et sans issue.

Développement communautaire

Tous les projets pour assurer la sécurité économique des familles et des jeunes doivent faire partie d'un programme plus vaste conçu pour renforcer la santé économique et sociale des collectivités de l'Ontario. Comme le bien-être de l'enfant doit être mesuré dans le contexte du bien-être de la famille, le bien-être de la famille doit à son tour être mesuré dans le contexte du bien-être des collectivités. Nous voyons le développement communautaire comme une série d'activités regroupant les ressources privées et publiques pour déterminer l'ensemble des besoins de la collectivité et pour élaborer et mettre en oeuvre des stratégies locales pour répondre à ces besoins. En général, le développement communautaire est une stratégie faisant appel à un partenariat entre les membres de la collectivité pour régler des problèmes et pour mobiliser les ressources et les connaissances locales afin d'établir l'autosuffisance et le bien-être dans l'ensemble de la collectivité. Des recherches confirment le lien vital entre la santé des enfants et la viabilité des collectivités où ils habitent, apprennent et jouent. Cet énoncé ne pouvait être mieux illustré que par les communautés autochtones ou du Nord. Les efforts pour lutter contre la pauvreté et l'inégalité dans la structure du marché du travail doivent être compris dans le milieu plus vaste de la collectivité et la myriade d'activités qui génèrent et sous-tendent l'activité économique.

La première étape dans toute initiative pour susciter et soutenir le développement économique doit être la création d'organes de planification à l'échelle locale afin d'établir les tendances économiques dans un domaine particulier et de déterminer les mesures proactives pour gérer les changements. Idéalement, les groupes communautaires composés de représentants du milieu des affaires, des syndicats, des bénévoles et des personnes concernées devraient recevoir l'appui de

chaque palier de gouvernement pour encourager la planification économique locale et établir des liens avec d'autres organismes de planification, y compris ceux qui s'emploient à assurer les droits naturels des enfants. Chaque organisme devrait disposer de fonds pour mettre en oeuvre les projets qui selon lui sont importants pour la santé économique de la collectivité.

Certaines collectivités ont déjà établi ce genre de mécanisme de planification, et le gouvernement doit prendre des mesures pour renforcer les initiatives en cours et aider la création d'autres projets. L'aide gouvernementale doit surtout favoriser les collectivités vulnérables subissant des baisses de population, des pertes d'emplois et des difficultés économiques. Il faut aussi se concentrer sur la diversification de l'emploi dans les communautés autochtones à industrie unique du Nord de la province.

Le gouvernement provincial peut aider davantage les communautés aux prises avec des difficultés économiques en élargissant les investissements gouvernementaux directs, en endossant des prêts pour des entreprises appartenant à des travailleurs ou en fournissant des subventions salariales pour aider les entreprises locales à payer des salaires «permettant de vivre». Selon certaines recherches, les initiatives qui améliorent le rendement économique d'une collectivité locale donnée ou l'économie en général réduisent également l'incidence de la pauvreté. La meilleure façon de remédier à la pauvreté des enfants est de s'assurer que les parents en âge de travailler peuvent trouver des emplois offrant des salaires décents. Les mesures spéciales concernant l'équité salariale et l'équité d'emploi pour les groupes défavorisés sur le marché du travail, comme les mères chefs de famille monoparentale, doivent compléter les stratégies économiques pour que les bénéfices du développement économique soient partagés plus équitablement et que toutes les familles soient mieux placées pour assurer les droits naturels de leurs enfants.

Recommandation :
Le gouvernement provincial, en collaboration avec les représentants de la collectivité, doit développer et renforcer la capacité des communautés de participer efficacement à la planification et à la gestion économique et sociale des activités aux échelons local et provincial.

Idéalement, tous les services et modalités de soutien à l'enfance et à la famille offerts par des fournisseurs de services officiels et non officiels, des employeurs, des syndicats ou d'autres groupes communautaires devraient comprendre des mesures de développement communautaire. Le projet *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur*[4] est un

exemple récent d'un grand projet interministériel qui propose d'intégrer un élément de développement communautaire à la conception et à la prestation de services de prévention et de promotion pour les enfants vulnérables.

Le Comité croit que les mêmes obligations qui sont nécessaires pour étayer les efforts de promotion et de prévention dans la collectivité sont aussi nécessaires pour mettre en lumière les projets de développement communautaire. En s'employant à mieux coordonner les secteurs de politiques dans la conception et la mise en oeuvre des services et modalités de soutien aux paliers de la collectivité locale et du gouvernement central, on renforcera nécessairement la capacité des familles et de la société en général de prendre soin des enfants.

Recommandation :

Le gouvernement provincial doit exiger que les organismes recevant des fonds du gouvernement incorporent un élément de développement communautaire dans la structure de leurs services et modalités de soutien. Lorsqu'il n'y a pas de financement direct, le gouvernement devrait encourager d'autres représentants de la communauté à appuyer les projets de développement communautaire.

Conclusion

Le présent chapitre a démontré que les services et modalités de soutien économique à l'enfance et à la famille constituent des étapes importantes dans l'effort pour assurer les droits naturels des enfants dans une collectivité. Le chapitre 2 décrivait les conséquences désastreuses de la pauvreté familiale et les chances de survie réduites des enfants qui vivent dans ces conditions; nous avons ici essayé d'examiner des mesures concrètes pour apporter maintenant des changements. La conclusion est sans équivoque : un nombre suffisant de ressources financières et d'occasions d'emplois rétribués à des salaires proportionnels au coût de la vie doivent être en place pour s'assurer que les familles peuvent subvenir aux besoins matériels de base de leurs enfants.

Dans le prochain chapitre, nous étudierons un autre aspect important du système d'aide à l'enfance et à la famille : les lois qui façonnent la structure des services et modalités de soutien et établissent les paramètres d'emploi et de relations de travail. Dans ce domaine aussi, le Comité croit qu'il faut déployer plus d'effort pour enchâsser les droits naturels des enfants et jeter les bases d'une meilleure intégration des services et modalités de soutien.

1. *Étude sur la santé des enfants de l'Ontario*. «Résumé des premiers résultats», Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1986.

2. Lisbeth Schorr. *Within our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage*, New York, Doubleday, 1988, p. xxiii.

3. Voir Conseil économique du Canada, «Les besoins des générations futures», *Vingt-sixième Exposé annuel, Patrimoines*, Ottawa, 1989, pour une étude du transfert entre les générations.

4. Voir Comité d'examen de l'aide sociale, *Transitions*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988.

5. *Ibid.*, pp. 112 à 118, pour une étude des allocations aux enfants.

6. Pamela Sloan. «School to Work Transition», document commandé par le Child, Youth and Family Policy Research Centre, Toronto, mai 1989, p. 3.

7. Conseil du premier ministre sur la technologie. *Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990, p. 146.

8. Ministère des Services sociaux et communautaires. *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989.

Chapitre 7 Nouvelles orientations des lois portant sur l'enfance

Troisième but : Les lois touchant directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.

Introduction

Les lois provinciales peuvent façonner la manière dont les membres de notre société s'acquittent de leurs responsabilités face aux droits naturels des enfants. Les lois peuvent favoriser le règlement ou l'aggravation des problèmes actuels. Le Comité croit que le gouvernement doit jeter les bases de la protection des droits naturels des enfants en rédigeant des lois adéquates et en modifiant celles qui ne le sont pas.

Au cours de nos délibérations, nous nous sommes interrogés sur les lois régissant les services à l'enfance en Ontario. Nous avons commandé un document de consultation sur les lois relatives à l'enfance et à la famille. Ainsi, nous avons pu évaluer en détail les points forts et les faiblesses des lois régissant la vie des enfants.

Trois thèmes se dégagent de cet examen : premièrement, le manque d'engagement profond envers les droits naturels des enfants dans les lois qui régissent la vie des enfants; deuxièmement, des incohérences dans les lois qui creusent un fossé entre les services conçus pour aider l'enfance et la famille; troisièmement, la nature fragmentée du système judiciaire en soi qui limite la capacité du juge de prendre une décision «dans l'intérêt véritable de l'enfant». Nous avons retrouvé tous ces problèmes dans les différentes lois étudiées. L'analyse qui suit met en relief un certain nombre de préoccupations précises concernant les différentes lois touchant directement les enfants, plus particulièrement la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Nos recommandations particulières concernant le système des jeunes contrevenants sont données dans une autre section.

Principes législatifs et droits naturels des enfants

Dans le chapitre 3, nous avons exprimé notre conviction que le gouvernement et tous les membres de la société qui travaillent auprès des enfants doivent s'engager à assurer les droits naturels des enfants comme point de départ pour changer la façon dont la société en général contribue à leur bon développement. Les droits naturels des enfants sont employés au sens large et comprennent les «droits procéduraux» et les «droits fondamentaux». Par les droits procéduraux, nous entendons le droit à une procédure équitable, tandis que les droits fondamentaux constituent les droits d'une personne aux nécessités de la vie.

On a soutenu que le concept des «droits naturels» n'a pas la

connotation négative qu'a pris le concept de «droits acquis» à la suite des contestations judiciaires organisées par les groupes de défense des droits de la personne, et donne l'idée qu'il existe une responsabilité sociale collective à assurer les droits naturels de tous les enfants.

En général, les gouvernements ont isolé les droits procéduraux, dont l'inclusion a permis aux groupes défavorisés en particulier d'examiner et de remettre en question la nature de l'intervention de l'État dans leur vie. Toutefois, la même garantie n'a pas été offerte pour les droits fondamentaux, qui comprennent les droits naturels suivants:

- croissance et développement personnel
- logement décent et adéquat
- aliments adéquats et nutritifs
- éducation utile et appropriée à la capacité de l'enfant
- protection constante contre les mauvais traitements
- occasion *réelle* pour un enfant d'avoir un rôle important à jouer dans toute procédure judiciaire visant à décider son avenir.

Bien qu'il puisse être difficile de mettre en vigueur tous les droits fondamentaux, leur existence même dans la loi accroîtra la responsabilité du gouvernement en ce qui concerne la protection des droits naturels des enfants. Sans un engagement ferme de la loi envers les droits fondamentaux, les droits procéduraux peuvent produire un processus plus sain mais faire peu pour les besoins fondamentaux des enfants.

Par conséquent, le Comité a conclu que le gouvernement doit aller de l'avant pour garantir à la fois les droits fondamentaux et les droits procéduraux. Un ***énoncé des droits naturels*** doit servir de préambule à toutes les lois portant sur l'enfance et doit être enchâssé dans les articles appropriés des autres lois. Ainsi, la définition limitée de «ayant besoin de protection» de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (paragraphe 37(2)), par exemple, doit être modifiée pour comprendre le refus d'assurer les droits naturels des enfants, y compris la négligence.

La *Loi sur l'éducation* et les différentes lois régissant la prestation des soins de santé sont d'autres exemples de lois actuelles qui devront être modifiées pour comprendre un engagement à assurer les droits naturels des enfants. *L'énoncé* des droits naturels doit aussi faire partie des lignes directrices sur l'élaboration des politiques centrales et la défense des droits des enfants, et constituer le fondement des normes minimums de soins à travers la province.

Nous voyons l'engagement législatif envers les droits naturels des enfants comme le pivot de toute action gouvernementale future en ce qui a trait à l'enfance et à la famille. Conformément à cet objectif, les gouvernements provincial et fédéral devraient prendre des mesures

immédiates pour ratifier les principes de l'Organisation des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Recommandation :

Les droits naturels des enfants doivent être enchâssés dans toutes les nouvelles lois et celles déjà en vigueur ainsi que dans les politiques qui touchent directement ou indirectement la vie des enfants.

Recommandation :

Le gouvernement provincial doit immédiatement ratifier les principes enchâssés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* de l'Organisation des Nations Unies et presser le gouvernement fédéral d'en faire autant.

Incohérences dans les lois portant sur l'enfance

Il existe un certain nombre d'incohérences dans les critères et les normes qu'utilisent les juges pour évaluer les besoins des enfants et les solutions possibles dans un cas donné. En outre, il existe des incohérences en ce qui a trait à l'âge requis pour consentir, à l'admissibilité aux services et programmes et au droit à une entrevue, à une révision ou à une audience judiciaire.

1. Critères et normes

Le Comité croit que toutes les lois en vigueur devraient être révisées pour confirmer que «l'intérêt véritable de l'enfant» constitue le critère le plus important auquel»un enfant a droit *chaque fois* qu'il entre en contact avec un tribunal ou un service obligatoire. Une telle norme devrait s'appliquer dans *toutes* les circonstances; l'utilisation de la norme dans la prestation de services publics et privés fournira la constance tant recherchée dans la structure actuelle des services à l'enfance fragmentés.

Il faudra chercher les incohérences touchant le critère relatif à «l'intérêt véritable» dans les lois portant sur l'enfance et les statuts particuliers. Par exemple, le paragraphe 47(3) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* concernant la désignation d'un enfant comme pupille temporaire de l'État, ordonne au juge d'accorder la désignation à moins «qu'il ne soit convaincu qu'existent des motifs raisonnables et probables de croire que *la santé ou la sécurité de l'enfant risquent vraisemblablement d'être compromises* et que l'enfant ne peut être protégé suffisamment par une ordonnance rendue aux termes de l'alinéa (2)a) ou b)» (soulignement ajouté). Ce paragraphe a été interprété de façon restrictive par la magistrature malgré le fait que le critère général de «l'intérêt véritable» fait partie de l'alinéa (1)a) de la loi.

Dans le même article de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, le tribunal peut offrir une protection à l'enfant seulement

après qu'il a été désigné pupille permanent de l'État. Lorsque l'enfant n'est qu'un pupille temporaire, attendant les procédures judiciaires finales, les parents peuvent enlever l'enfant sans avoir peur d'être poursuivis en justice parce que la société d'aide à l'enfance ne peut pas poursuivre un parent aux termes des règlements pris en application de la loi. Il est évident que cette anomalie entrave la capacité d'un tribunal ou d'un organisme d'assurer les droits naturels d'un enfant à la protection. Ces exemples illustrent la nécessité de clarifier les dispositions relatives au critère de «l'intérêt véritable» dans les lois comme la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour que les juges puissent se fonder sur des principes clairs afin de rendre une décision dans le meilleur intérêt de l'enfant.

Le Comité croit que le critère de l'intérêt véritable devrait être enchâssé dans toutes les lois portant sur l'enfance. Une telle modification serait essentielle aux efforts déployés pour assurer les droits naturels des enfants. En mettant en relief le principe de «l'intérêt véritable», les fournisseurs de services, les législateurs et la magistrature seraient amenés à réévaluer les lois, politiques et pratiques actuelles à la lumière de leur incidence sur le bien-être de l'enfance et de la famille.

Recommandation :
Toutes les lois pertinentes devraient être modifiées pour confirmer encore une fois que «l'intérêt véritable de l'enfant» constitue le principal critère auquel un enfant a droit chaque fois qu'il entre en contact avec les tribunaux ou les services obligatoires.

2. Placement

Dans les cas où on envisage le placement d'un enfant, le Comité est d'avis que les décisions devraient être régies par les droits naturels des enfants. À plusieurs reprises dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, on explique que le «placement» doit être le «moins restrictif» ou «le plus approprié» possible. Toutefois, selon un problème qui est ressorti, certains juges ont décidé que le principe du placement le «moins restrictif» l'emportait sur celui du placement le «plus approprié».

Idéalement, les modifications aux lois pour s'assurer que le critère de «l'intérêt véritable» guidera toutes les décisions concernant la vie des enfants corrigeront cette incohérence. Dans certains cas, un juge pourrait décider que garder la famille ensemble en offrant une aide ou en plaçant un enfant ayant des problèmes dans une communauté moins restrictive qu'un centre de traitement ou un établissement constitue un placement moins gênant ou plus approprié, si le critère de «l'intérêt véritable» était clairement indiqué comme étant le critère prédominant.

Dans d'autres lois portant sur l'enfance, il n'existe pas de garantie semblable concernant le placement le moins restrictif et le plus approprié. La *Loi sur l'éducation* ne contient aucune disposition pour que le «placement» soit interprété comme un droit à un milieu scolaire intégré. De même, la *Loi sur la santé mentale* n'exige pas que toutes les possibilités de placement «moins restrictif» ou «plus approprié» soient examinées avant de placer un malade n'ayant pas accordé son consentement dans un établissement.

Une garantie claire du droit au placement le plus approprié assurerait mieux les droits naturels des enfants à l'uniformité dans les relations de soins. En faisant intervenir le critère de «l'intérêt véritable», les tribunaux et les organismes de services sociaux satisferaient les droits naturels des enfants afin de mieux servir et aider les enfants dans leurs propres collectivités.

Le Comité croit que le gouvernement doit établir des lignes directrices législatives pour que les enfants soient servis dans la collectivité qui leur est familière, la famille, l'école, l'entourage, avant d'être déplacés pour recevoir des traitements ou par mesure de protection. On en retirera deux avantages : premièrement, les enfants ne subiront pas de perturbations inutiles et souvent traumatisantes et, deuxièmement, le réseau de services et modalités de soutien à l'enfance devra prendre de l'expansion et être plus sensible aux besoins personnels des enfants plutôt que d'établir des critères de service uniformes auxquels un enfant doit répondre avant de pouvoir recevoir des services.

En outre, pour s'assurer que les enfants reçoivent la meilleure aide possible, il faudra aussi élaborer des programmes novateurs et des choix de résidence pour les cas où il ne serait pas de l'intérêt véritable des enfants de demeurer dans leur foyer ou leur collectivité immédiate.

Recommandation :
Les lois portant sur le placement des enfants, notamment la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, doivent être modifiées pour contenir un principe directeur élémentaire d'uniformité dans les soins apportés dans le milieu «familier» des enfants lorsqu'il y va de l'intérêt véritable de l'enfant.

3. Droits procéduraux

La question de l'âge cause un problème. Les jeunes âgés de 16 à 18 ans risquent particulièrement d'être exclus arbitrairement de programmes offrant des services et des modalités de soutien social en raison de leur âge (selon la loi, cela peut être 16, 18 ou 21 ans).

En définitive, il faut avoir des critères flexibles si l'on veut protéger l'intérêt véritable des enfants. Cela est particulièrement vrai dans les cas où les enfants ou adolescents se voient arbitrairement refuser l'accès à un programme ou un service particulier malgré qu'ils en expriment le désir ou le besoin. La fin de la tutelle de l'État est un bon exemple de la situation. Le Comité appuie sans réserve la recommandation contenue dans le rapport du CEAS voulant que la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* soit modifiée pour porter l'âge de la tutelle de 16 ans à l'âge adulte (si le pupille accepte) et pour limiter le pouvoir de la cour de mettre fin à la tutelle plus tôt si le consentement n'est pas accordé. Par ailleurs, une société d'aide à l'enfance devrait avoir le pouvoir de protéger et d'aider les jeunes de plus de 16 ans.

On doit aussi réviser les lois dans le but de trouver des moyens d'atteindre une plus grande uniformité concernant l'âge approprié pour donner son consentement qui peut varier d'une loi à une autre. L'âge est en fin de compte un critère subjectif : un jeune de 13 ans peut être capable de décider judicieusement s'il doit recevoir un traitement médical sans l'autorisation de ses parents tandis qu'un autre ne le peut pas.

Les enfants doivent aussi avoir droit aux services d'un avocat en tout temps, ce qui, à l'heure actuelle, n'est pas officiellement prévu dans la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*; avoir droit à une entrevue judiciaire, ce qui est actuellement prévu dans la *Loi portant réforme du droit de l'enfance* mais pas spécifié dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*; et avoir le droit de participer à des évaluations pour décider de l'aide financière qu'ils recevront et des libertés dont ils jouiront. De plus, les enfants doivent jouir du droit à l'évaluation thérapeutique fournie le plus tôt possible par les systèmes de services. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, par exemple, prévoit seulement l'évaluation thérapeutique après qu'un enfant a été trouvé dans «le besoin de protection» au sens de la loi (paragraphe (50)1)). Les juges doivent obtenir le droit d'ordonner des évaluations et des interventions thérapeutiques lorsqu'il y a lieu de le faire afin d'éliminer les retards inutiles et le traumatisme émotif pour l'enfant qui en découlent.

Recommandation :
Toutes les lois portant sur l'enfance et la famille devraient être évaluées en profondeur afin d'établir une constance législative en ce qui a trait à l'âge, à l'accès à une révision judiciaire, aux services d'un avocat, à l'évaluation thérapeutique et au droit naturel de participer à des évaluations pour déterminer l'aide financière et les libertés accordées.

Discrétion des tribunaux et du système judiciaire

Il existe des cas où le tribunal de la famille n'a pas pu intervenir «dans l'intérêt véritable de l'enfant» en raison des contraintes législatives perçues dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Le Comité croit qu'une cour unifiée de la famille de palier supérieur permettrait d'assurer les droits naturels des enfants. Ce tribunal donnerait automatiquement des pouvoirs élargis à tous les juges qui recevraient une autorité *parens patriae* : premièrement, pourvoir immédiatement aux besoins de l'enfant en matière de protection et de traitement; deuxièmement, tenir compte d'autres possibilités pour aider l'enfant; troisièmement, avoir le pouvoir d'agir malgré l'absence de pouvoir statutaire défini pour intervenir au nom des enfants subissant de mauvais traitements.

À l'heure actuelle, les juges des tribunaux de la famille sont limités par la lettre de la loi quant aux critères et normes dont ils se servent pour évaluer un cas et aux options qui s'offrent à eux lorsqu'ils prennent leur décision. Par exemple, un juge ne peut pas mettre en doute la décision de la société d'aide à l'enfance de placer un de ses pupilles ou de le transférer d'un certain milieu à moins qu'il y ait eu un abus flagrant du pouvoir statutaire. Avec une cour unifiée de la famille, un juge aurait le pouvoir ultime d'évaluer si le placement est dans «l'intérêt véritable de l'enfant» et pourrait ordonner de trouver des solutions de rechange pour aider un enfant au sein de sa famille ou de sa collectivité.

Une cour unifiée de la famille devrait entendre tous les cas concernant le bien-être des enfants. Cela signifierait, par exemple, que les juges de la cour unifiée de la famille présideraient les tribunaux où sont entendues les causes criminelles ayant trait aux mauvais traitements ou à la négligence. Le Comité croit que les juges d'un tel tribunal feraient preuve de plus de sensibilité et de connaissance face aux situations où les droits naturels d'un enfant ont été violés ou sont en cause.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait créer une cour unifiée de la famille de palier supérieur, où chaque juge recevrait des pouvoirs élargis et la discrétion de prendre des décisions dans l'intérêt véritable de l'enfant en tout temps.

Si la nature hostile du système judiciaire peut causer un traumatisme chez l'enfant et amplifier l'incidence des problèmes qui l'ont amené en cour, le Comité appuie les efforts déployés pour établir d'autres mécanismes pour régler les litiges comme la médiation dans les cas de garde d'enfant. Un certain nombre de projets sont en cours, y compris un projet parrainé par la société d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto et un autre projet plus vaste à Hamilton. Le Comité encourage le gouvernement à continuer de soutenir et de financer les projets dans le but d'établir des programmes de médiation locaux accessibles dans toute la province. Idéalement, la médiation pourrait être établie comme un système public parallèle au système judiciaire actuellement surchargé.

Entre temps, la province devrait prendre des mesures pour offrir une protection aux enfants témoignant au tribunal de la famille comme celle offerte maintenant aux enfants dans le Code criminel. Le programme d'enfants témoins parrainé par la London Family Court Clinic, dont le financement a récemment été interrompu, était un exemple d'un tel programme.

Jeunes contrevenants

Le Comité a de sérieuses préoccupations concernant le fonctionnement du système établi par la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Il existe un arriéré de travail en ce qui concerne les demandes d'accès aux programmes de traitement; le gouvernement de l'Ontario doit s'engager à instaurer un vrai programme de mesures de rechange pour les jeunes contrevenants; la répartition des services entre le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) et le ministère des Services correctionnels (MSC) crée des anomalies dans la façon dont les jeunes sont placés dans des maisons et reçoivent des services; le système de deux «phases» judiciaires va à l'encontre des droits naturels des jeunes.

Le partage des pouvoirs entre le MSSC et le MSC, et entre les juges des cours criminelles et des tribunaux de la famille, s'est produit parce que le système judiciaire de l'Ontario traitait habituellement quiconque âgé de 16 ans comme un adulte. Lorsque la *Loi de 1984 sur les jeunes contrevenants* a porté à 18 ans l'âge pour être jugé devant les tribunaux pour adultes, le gouvernement provincial n'a pas changé ses structures administratives ou judiciaires pour s'adapter à la nouvelle loi. En outre, la Partie IV de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, qui traite des jeunes contrevenants, ne touche que les jeunes de 12 à 16 ans et non pas tous les enfants de la naissance à 16 ans, comme le fait le reste de la loi.

Les deux ministères travaillent de concert pour régler certaines questions de politiques communes et certains problèmes opérationnels. Il existe toutefois des différences fondamentales entre les installations et les services de soutien fournis par chacun. Le ministère des Services sociaux et communautaires porte plus attention aux besoins des enfants. La principale tâche du ministère des Services correctionnels est l'incarcération et la supervision des contrevenants adultes. Le MSC sépare les jeunes contrevenants de la population adulte, mais le milieu, le personnel et les services ont une orientation plus «carcérale», plus justifiée pour les contrevenants de plus de 18 ans. Le MSSC s'occupe du développement de l'enfant par l'entremise de travailleurs et de foyers d'accueil.

La répartition des services offerts aux enfants se retrouve aussi dans le système judiciaire : les juges des tribunaux de la famille entendent les causes impliquant les enfants de moins de 16 ans et les juges des cours criminelles entendent les causes impliquant les jeunes de 16 et 17 ans. Maintenant que tous les juges sont membres de la Cour de justice de l'Ontario, Division provinciale, il serait à la fois possible et logique qu'un même groupe de juges entende toutes les causes impliquant des jeunes contrevenants.

Nous savons qu'il peut exister des différences majeures entre les contrevenants de 12 et de 17 ans. Toutefois, chaque cas doit être évalué en toute objectivité et cette évaluation ne devrait pas être fondée seulement sur l'âge. Le système devrait être réorganisé pour qu'il puisse exister comme système unique, avec une philosophie commune, intégré au niveau judiciaire et administratif.

Recommandation :

Le système des jeunes contrevenants de l'Ontario devrait être intégré sur les plans judiciaire, administratif et philosophique. Le gouvernement provincial devrait modifier la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour comprendre tous les enfants de 12 à 17 ans dans la Partie IV traitant des jeunes contrevenants. Les contrevenants de 16 et 17 ans devraient relever du ministère des Services sociaux et communautaires et non pas du ministère des Services correctionnels.

La *Loi sur les jeunes contrevenants* prévoit des mesures de rechange pour les jeunes accusés d'infractions criminelles. La loi fédérale ne parle pas des particularités du programme si ce n'est pour mentionner que les mesures de rechange doivent être autorisées par le procureur général de la province ou un délégué.

En Ontario, un jeune doit être accusé d'un crime relativement mineur pour que le programme de mesures de rechange soit appliqué. Le jeune doit comparaître en cour et la couronne décide unilatéralement si le cas ressortit au programme de mesures de rechange. La décision finale concernant l'acceptation relève des agents de probation qui doivent s'assurer que le jeune a complété la «mesure» imposée. La majorité des jeunes font des travaux communautaires. Une fois la sentence complétée, les accusations sont retirées en cour.

L'Ontario a un programme provisoire de mesures de rechange depuis 1988. Les bureaux de probation du MSSC offrent ces services pour les jeunes de 12 à 15 ans et ceux du MSC pour les jeunes de 16 et 17 ans. Le programme provisoire a été établi en réponse à une contestation judiciaire entreprise en 1986 alléguant que l'absence d'un programme de mesures de rechange en Ontario tel que défini dans la *Loi sur les jeunes contrevenants* (article 4) était inconstitutionnelle. La Cour suprême du Canada a pris une décision en faveur du gouvernement de l'Ontario en juin 1990. Le programme provisoire demeure en place en attendant une étude interministérielle pour décider de son avenir. Le Comité croit que le programme n'est utilisé que pour un nombre très restreint d'infractions.

Le Comité presse le gouvernement de l'Ontario de s'engager à élaborer un programme complet de mesures de rechange. Il devrait également modifier d'autres lois provinciales pour y enchâsser des programmes de mesures de rechange. À l'heure actuelle, un jeune accusé d'intrusion n'est pas admissible à un programme de mesures de rechange parce que la loi ne le permet pas.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit s'engager à élaborer un programme complet de mesures de rechange comme le prévoit la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit modifier la *Loi sur les infractions provinciales* pour y inclure des dispositions concernant des programmes de mesures de rechange semblables à celles de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

La réponse à certaines de nos préoccupations fait intervenir des changements législatifs de la part du gouvernement fédéral. Par exemple, l'article 22 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* donne au jeune contrevenant le droit de refuser un traitement même s'il est reconnu coupable d'une infraction grave avec violence. Le Comité

croit que le droit de refuser devrait être atténué par une reconnaissance des droits d'une collectivité à être protégée. Un contrevenant violent ne devrait pas seulement être détenu ou placé sous garde pendant trois ans puis relâché sans avoir reçu un traitement visant à corriger les problèmes qui l'ont amené à devenir violent.

Recommandation :
Le gouvernement provincial devrait demander au gouvernement fédéral de modifier l'article 22 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* afin d'offrir un meilleur équilibre entre les droits des personnes de refuser un traitement et les droits de la collectivité d'être protégée.

Le Comité s'interroge aussi sur les directives utilisées en Ontario concernant les mises en liberté sous caution des jeunes contrevenants. Il est plus difficile pour un jeune que pour un adulte d'être relâché en attendant un procès. Le critère du «rapport avec la collectivité» a tendance à être un problème pour les jeunes fugueurs parce qu'ils ne peuvent pas prouver qu'ils ont une adresse permanente même s'ils habitent avec des amis. Le critère ne devrait pas être plus sévère pour les jeunes que pour les adultes. Ce problème peut être traité par une nouvelle politique du gouvernement de l'Ontario.

Recommandation :
Le gouvernement provincial doit réexaminer les directives concernant les mises en liberté sous caution des jeunes contrevenants pour s'assurer que le critère de rapport avec la collectivité n'est pas plus sévère pour les jeunes que pour les adultes.

Autres recommandations sur les politiques

Le Comité s'est entretenu sur deux autres propositions de changement touchant les lois actuelles sur l'enfance. Premièrement, nous encourageons fortement la province à presser le gouvernement fédéral de modifier l'article 43 du Code criminel pour empêcher quiconque (y compris les parents et les enseignants) d'utiliser des punitions corporelles avec les enfants. Le Code criminel permet maintenant aux parents, aux enseignants ou à une personne agissant sous l'autorité parentale d'utiliser la force pourvu qu'elle ne dépasse pas la mesure «raisonnable» pour corriger un enfant. Cette disposition confirme l'attitude de ceux qui préconisent l'usage de la force avec les enfants.

Il en résulte ainsi des incohérences dans la province puisque certains conseils scolaires ont banni l'usage des punitions corporelles tandis que d'autres ne l'ont pas fait. En empêchant les punitions corporelles, on démontrerait clairement l'engagement des gouvernements fédéral et provincial à assurer les droits naturels des enfants à la protection

contre la violence physique. Dans une société qui se préoccupe tellement du niveau de violence avec lequel les enfants vivent tous les jours, nous devons établir une autre façon de voir le rôle des parents qui reconnaîtrait que l'expérience des enfants avec la violence met en danger leurs chances de se développer sainement et leur enseigne que la violence physique est dans certains cas un comportement acceptable.

Recommandation :

Le gouvernement provincial devrait presser le gouvernement fédéral de modifier l'article 43 du Code criminel pour empêcher quiconque, y compris les parents et les enseignants, d'utiliser les châtiments corporels sur les enfants.

Deuxièmement, le gouvernement provincial examine la question des absences non autorisées depuis avril 1984. Il doit établir de nouveaux principes concernant les absences non autorisées afin de trouver des solutions de rechange au «bannissement» de l'école pour les enfants qui font l'école buissonnière. En effet, cette façon de régler le problème de l'absentéisme est une contradiction en soi et ne réussit absolument pas à aborder les raisons pour lesquelles les enfants et les adolescents ne vont pas à l'école ou abandonnent leurs études avant l'âge de 16 ans. Les incohérences actuelles et la confusion entourant la question de l'absentéisme dans la *Loi sur l'éducation* doivent sans contredit être résolues en tenant compte des droits naturels des enfants et du soutien nécessaire pour que les enfants obtiennent une bonne éducation.

Recommandation :

Le gouvernement provincial doit immédiatement adopter des principes concernant l'absentéisme et élaborer des lois appropriées qui engloberaient les droits naturels des enfants afin d'assurer la continuité de soins aux enfants dans leur environnement «familier».

Conclusion

Le Comité est d'avis que des réformes précises des lois portant sur les services à l'enfance combinées à des changements dans le système juridique jetteront les bases de nouveaux partenariats communautaires dans un réseau élargi de soins aux enfants. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* a été généralement perçue comme une loi novatrice dans le secteur des services à l'enfance spécialisés lorsqu'elle a établi le principe de «l'intérêt véritable». Toutefois, il y a encore beaucoup à faire pour enchâsser notre philosophie des droits naturels des enfants dans toutes les lois portant sur l'enfance et corriger les incohérences dans certaines lois en particulier qui empêchent les tribunaux d'assurer la sauvegarde des droits naturels des enfants.

Chapitre 8 Un cadre intégré pour un système destiné à l'enfance

Quatrième but : Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.

Introduction

Le Comité a été mis sur pied en 1988 parce que le ministre des Services sociaux et communautaires de l'époque s'est rendu compte que les enfants ne pouvaient pas bénéficier des services traditionnels et qu'il a voulu savoir comment le gouvernement pouvait y remédier. Nous avons conclu que le gouvernement doit diriger un partenariat engagé à élaborer un programme pour l'enfance et qu'un cadre intégré doit être établi pour s'assurer que les droits naturels des enfants sont garantis par un système holistique de services et de modalités de soutien. Pour être véritablement holistiques, ces services et modalités de soutien doivent tenir compte des besoins des enfants dans le contexte de la famille, de l'école et de l'entourage et doivent aussi traiter l'enfant comme une personne à part entière et non comme un problème ou une catégorie de soins.

Le système en place pour aider les enfants de l'Ontario est composé de plusieurs ministères provinciaux, de centaines de responsables locaux et de plus de mille organismes. Ils ont tous leurs propres mandats,régions à servir, ressources et responsabilités. Les fournisseurs de services, qu'il s'agisse de directions des ministères provinciaux, d'organismes du secteur bénévole ou d'administrations locales, s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités et d'élaborer leurs propres programmes. Cependant, ce réseau n'est pas encadré; il n'existe pas de vrai système pour les enfants.

Nous devons créer un système pour les enfants qui partage une même conception des droits naturels des enfants. Nous devons établir des mécanismes pour transformer cette conception en réalité et rendre le système efficace. Il ne s'agit pas seulement d'unifier le système pour en faciliter l'administration, mais d'envisager les solutions d'un oeil nouveau. Les recommandations du Comité nécessitent un système qui peut assurer de façon systématique les droits naturels des enfants. Si le système continue de fonctionner comme une série de parties dissociées, il est peu probable que nous pourrons changer nos vieilles façons de percevoir les services à l'enfance.

L'Ontario doit créer un nouveau programme pour l'enfance, qui donnera priorité aux droits naturels des enfants, et établir un cadre qui permettra d'effectuer des changements. Nous ne croyons pas que le gouvernement doit être le seul responsable de la mise en oeuvre du nouveau programme mais il doit en établir l'orientation et maintenir la vitesse de croisière pour que des changements puissent être apportés au système. La création de ce nouveau système cohérent nécessitera la participation de tous les partenaires et la direction du gouvernement provincial.

Le présent chapitre décrit comment le Comité établirait un cadre intégré. La première section fournit des définitions de termes utilisés par le Comité. Il y a ensuite trois sections qui traitent brièvement du nouveau contexte, des aspects de l'expérience ontarienne et de l'expérience d'autres territoires. Puis, nous examinerons le programme pour l'enfance et exposerons notre conception d'un cadre intégré aux paliers provincial et local. Enfin, nous décrirons les mesures provisoires à prendre pour atteindre notre objectif à long terme.

Nous conclurons en recommandant la création d'un comité consultatif sur l'enfance et l'établissement d'un mécanisme pour mettre en oeuvre les orientations du présent rapport.

Définitions

L'un des problèmes qui se pose lorsqu'on examine les questions de coordination et d'intégration est la possibilité de confondre les termes. La présente section a pour but d'expliquer le sens que le Comité a donné aux termes suivants :

- *Collaboration :* les organismes indépendants travaillant de concert avec les autres par des liens non officiels, souvent par des contacts personnels entre les travailleurs sociaux, les médecins, les professeurs, ou autres.
- *Coordination*: l'adaptation des relations entre les organismes et les sections des organismes afin d'harmoniser les buts et les projets, ce qui implique l'abandon de certaines possibilités d'agir unilatéralement.
- *Décentralisation :* le transfert des responsabilités à un bureau régional ou local du gouvernement provincial.
- *Délégation :* le transfert du pouvoir décisionnel du système de services au palier local ou communautaire.
- *Gestion des systèmes :* le pouvoir de planifier, d'établir les priorités et d'affecter des ressources pour une variété de services qui peuvent être offerts par différents fournisseurs de services dans un système de services; la gestion des systèmes est différente de la gestion opérationnelle des services fournis.

- *Intégration :* la fusion ou l'amalgame des fonctions qui pourraient impliquer le regroupement des fonctions de gestion, de planification ou d'administration ou des services.
- *Palier local :* peut varier parce que les régions servies par différents organismes et secteurs de compétence se chevauchent. Par exemple, le MSSC compte 13 bureaux de secteur; le ministère de la Santé reçoit des avis de 28 conseils régionaux de santé; les villes du Sud de l'Ontario sont regroupées au palier supérieur par région ou comté; les conseils scolaires ont des limites qui se chevauchent et certains conseils comprennent plus d'une municipalité sur leur territoire.

Un contexte en évolution

Les travaux du Comité sur les questions touchant l'enfance se sont faits dans un contexte en évolution. Le gouvernement provincial met de plus en plus l'accent sur l'amélioration des liens entre les ministères ayant des fonctions interreliées. On mène actuellement des études dans la fonction publique pour voir comment l'organisation des fonctions ministérielles peut être modifiée pour améliorer la prestation des services. On pense à faire passer les responsabilités de gestion, particulièrement dans le domaine des services sociaux et de la santé, à l'échelle locale, au moyen de la décentralisation ou de la délégation.

Par exemple, le Conseil du premier ministre sur la santé considère des options pour déléguer la gestion des services sociaux et de santé du gouvernement provincial à un organisme local. Il pourrait s'agir des administrations municipales ou d'organismes de services sociaux et de santé dont les membres seraient nommés et responsables d'un système intégré de services sociaux et de santé au palier local.

Un comité interministériel composé des sous-ministres adjoints des Services sociaux et communautaires, de la Santé, de l'Éducation, et du Tourisme et des Loisirs a été créé pour traiter des préoccupations et des orientations stratégiques communes, en mettant l'accent particulièrement sur l'enfance.

Une stratégie est en place pour élaborer un nouveau système de soins prolongés pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Elle comprend l'intégration de fonctions jusqu'ici remplies par différents ministères (MSSC et Santé) et la décentralisation de Queen's Park vers le palier local. Le ministère des Services sociaux et communautaires compte déjà un réseau de bureaux situés dans différentes régions de la province mais le ministère de la Santé n'en a pas.

Les deux ministères ont le même sous-ministre adjoint aux services communautaires de soutien et de santé qui est responsable de l'élaboration du nouveau système de soins de longue durée. Ce projet nécessite l'établissement de bureaux de services sociaux et de santé

dans 14 villes de l'Ontario pour gérer le système de soins de longue durée. Ces bureaux locaux seront responsables de la coordination des programmes, de la gestion financière et du suivi des services.

Le document intitulé *Stratégies de réaménagement : Réforme globale des soins de longue durée en Ontario* (1990)[1] explique que des organismes locaux d'accès aux services seront créés pour répondre aux demandes de renseignements, adresser les patients, assurer l'accès aux services et coordonner les services pour les soins de longue durée. Ils seront dirigés par de nouveaux et d'anciens organismes dans la mesure où ils ne sont pas actuellement des fournisseurs de services directs.

Un autre aspect du contexte en évolution est examiné dans le *Rapport du comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux* (CEPMSS) (1990).[2] On y recommande un nouveau cadre de gestion et de partage des frais des services sociaux des municipalités et du MSSC. Les municipalités de palier supérieur géreraient et assumeraient une partie des frais de deux catégories de services : les services de soutien communautaire (y compris les services aux personnes âgées et éventuellement les services communautaires aux personnes handicapées) et les services de garde. Le gouvernement provincial gérerait et financerait trois catégories de services : le maintien du revenu, les services à l'enfance (*Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et *Loi sur les jeunes contrevenants*) et les soins en établissement pour les personnes atteintes de déficience intellectuelle. Ces services continueraient d'être offerts par une variété d'agents de prestation. Les municipalités devraient aussi élaborer un plan de services sociaux communautaires qui recommanderait les priorités à adopter dans les cinq catégories de services. En vertu du modèle du CEPMSS, les organismes offrant les services prévus dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* continueraient de relever des bureaux de secteur du MSSC et les municipalités ne seraient plus responsables du financement des sociétés d'aide à l'enfance.

Apprendre de ses expériences

En Ontario, il existe un certain nombre d'exemples de cas présents et passés qui illustrent les difficultés que pose la coordination ou l'intégration des services fournis par une gamme de fournisseurs de services indépendants. Dans les chapitres précédents, nous avons mentionné, par exemple, le modèle de l'école communautaire en éducation et le projet *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur* (1989)[3] du MSSC. Dans la présente section, le Comité traite de deux autres exemples qui lui semblaient apporter des éléments intéressants pour ses délibérations.

1. Comités de services à l'enfance

À la fin des années 70, l'Ontario s'est lancé dans un projet novateur en coordonnant les services à l'enfance au palier local. À la même époque, le gouvernement provincial regroupait un certain nombre de services spécialisés pour les enfants en créant la Division des services à l'enfance du MSSC. Il mettait également en oeuvre un nouveau processus de planification des services pour les organismes s'occupant des enfants. L'objectif qui sous-tendait la création de comités locaux de services à l'enfance (CSE) était de déléguer les pouvoirs de planification, de coordination et d'affectation des ressources relatifs aux services à l'enfance du MSSC du gouvernement provincial à l'échelon local. Toutefois, l'expérience a été annulée en 1982 avant qu'elle soit terminée.

À l'origine, le projet comptait quatre CSE locaux; plus tard, deux autres CSE ont été créés. Les comités devaient avoir un pouvoir direct sur les services du MSSC et ils devaient établir des liens avec d'autres services connexes, comme ceux de santé et d'éducation. La composition exacte et la structure des comités variaient, mais ils comptaient tous des représentants des administrations municipales et des fournisseurs de services, et la plupart d'entre eux comprenaient aussi des citoyens ou consommateurs.

Avant que le projet pilote n'atteigne la phase finale durant laquelle chaque CSE local devait assumer les responsabilités concernant l'affectation des ressources, le ministre de l'époque a remplacé les CSE par un nouveau modèle, les groupes consultatifs et de coordination des services à l'enfance, qui n'agissaient qu'à titre consultatif. Certains CSE ont continué leurs efforts de coordination en tant que groupes consultatifs et de coordination; certains ont été englobés dans des organismes de planification sociale plus vastes et d'autres sont disparus. Le ministère des Services sociaux et communautaires a financé la création de groupes consultatifs et de coordination dans d'autres collectivités. En 1990, on compte environ 18 comités de planification locaux qui se concentrent sur les questions portant sur l'enfance ou sur les questions portant sur l'enfance, la santé et les problèmes sociaux. La plupart d'entre eux reçoivent des fonds du MSSC.

Les CSE avaient été créés à titre expérimental et devaient progressivement devenir les responsables locaux des services à l'enfance. Leur fin prématurée a laissé un certain nombre de questions sans réponse dont, par exemple, la question de la responsabilité : comment le MSSC s'acquitterait-il de ses responsabilités, particulièrement pour les programmes statutaires, lorsqu'un comité local était responsable de l'affectation des ressources? On se posait aussi des questions sur le

financement; les municipalités craignaient qu'un organisme local responsable des services à l'enfance signifie pour elles plus d'obligations financières pour les services à l'enfance. Les rapports hiérarchiques n'avaient pas encore été clarifiés, pas plus que certaines questions entourant les normes de services et les services obligatoires par rapport aux services discrétionnaires.

Il est difficile de juger une expérience qui a été interrompue à mi-chemin. Toutefois, il est intéressant de noter que même durant la courte période où les comités ont eu la chance de se développer, on a réussi dans certaines collectivités pilotes, voire toutes les collectivités pilotes, à évaluer les besoins de la collectivité et à mettre en place des mécanismes pour aider les enfants difficiles; à créer des partenariats communautaires et amener les bailleurs de fonds et les fournisseurs de services à travailler de concert; à établir un point de convergence très visible de défense et d'intervention en faveur de l'enfance; à établir des liens officiels avec les ministères autres que le MSSC, et avec les organismes locaux et les autres fournisseurs.

Certains groupes consultatifs et de coordination des services à l'enfance continuent malgré le fait que le gouvernement provincial ne leur permet pas de faire plus que d'encourager la collaboration entre les fournisseurs. Leur succès relatif à combler les fossés entre les organismes de services et les ministères dépend surtout de la bonne volonté et de la crédibilité qu'ils ont établies dans leurs collectivités.

2. Services intégrés et orientations à l'intention des enfants du Nord

Le Nord de l'Ontario est aux prises avec des problèmes particuliers quant à la prestation de services, notamment la pénurie d'employés professionnels, les grandes distances entre les collectivités dispersées et une population restreinte. Le document intitulé *Northern Directions for the Delivery of Services to Special Needs Children and their Families* (1988)[4] présente un cadre opérationnel pour un système de services à l'enfance mieux coordonné et adapté aux conditions du Nord de l'Ontario. Il propose des façons de relier les services à l'enfance du MSSC fournis par différents organismes soit par l'intégration des services dans une seule structure administrative, soit par la clarification des responsabilités et l'établissement d'ententes officielles. *Northern Directions* signale également la nécessité d'établir des liens entre les services du MSSC et les systèmes de santé, d'éducation et d'autres services à la personne au moyen d'ententes et de protocoles.

Pour mettre en oeuvre la politique proposée dans *Northern Directions*, il faut abattre les obstacles traditionnels entre les organismes offrant

des services. Pour ce faire, on a créé des organismes de planification régionaux habituellement présidés par un directeur de secteur du MSSC. Dans certains cas, les organismes ont commencé à partager certaines ressources administratives, comme les bureaux et le personnel de soutien, et à mener certaines séances de planification conjointe. Dans d'autres domaines, on commence à voir des relations plus étroites entre les organismes.

Le projet de services intégrés pour les enfants du Nord est un modèle opérationnel de coordination entre les ministères et entre les organismes. Il a pour but d'améliorer l'accès aux services dans les régions éloignées et insuffisamment desservies grâce à six équipes multidisciplinaires en place à Kenora, Thunder Bay, Sault Ste. Marie, Sudbury, Timmins et North Bay et dans des bureaux satellites dans les plus petites collectivités. Les équipes sont composées de professionnels provenant d'organismes de différents secteurs comme les services sociaux, la santé et l'éducation. Les ministères des Services sociaux et communautaires, de la Santé, de l'Éducation et du Développement du Nord (qui a une variété de programmes de financement dans le Nord) coopèrent pour faire disparaître les obstacles bureaucratiques et financiers qui nuisent à la prestation de services.

Autres territoires

Le Comité a également étudié certains autres territoires. Il est intéressant de noter que d'autres territoires sont aux prises avec les mêmes problèmes que l'Ontario, comme la délégation ou la décentralisation des fonctions au palier local et l'intégration ou la coordination des services sociaux et d'autres services à la personne. Il est utile d'étudier ce qui se fait ailleurs, mais il est rarement possible d'emprunter un système. Les problèmes sont peut-être semblables mais les systèmes de services, les traditions politiques et les conditions géographiques ne le sont pas. Les buts et les priorités sont également différents. C'est pourquoi nous nous limitons ici à de brefs commentaires sur des caractéristiques de deux autres territoires que nous trouvons particulièrement intéressantes.

1. L'expérience de la Colombie-Britannique

Au début des années 70, le gouvernement de la Colombie-Britannique a entrepris deux expériences parallèles qui comprenaient l'intégration des services et la délégation des responsabilités aux organismes locaux. Aucun modèle n'est devenu complètement opérationnel dans la province et un changement de gouvernement en 1975 a mis un point final aux deux projets. Toutefois, quelques organismes communautaires ont survécu et fonctionnent toujours 15 ans plus tard.

Un des projets consistait à créer des conseils de ressources communautaires, dont les membres étaient élus par les collectivités locales, pour déterminer la nature et la forme des services sociaux dans la région. À Vancouver, on comptait 14 conseils distincts et un organisme régional qui coordonnait le travail des conseils communautaires. Les membres du conseil régional de Vancouver étaient nommés et comprenaient des représentants des 14 conseils élus localement, du conseil municipal, des conseils scolaires et des conseils des parcs ainsi que trois membres nommés par le ministre.

Les conseils de ressources communautaires devaient un jour être responsables des services statutaires et non statutaires, mais la plupart se sont d'abord attaqués à la planification et à la coordination de services non statutaires, qui étaient habituellement offerts par des groupes sans but lucratif recevant des subventions. Toutefois, le conseil régional de Vancouver a également pris en charge les services statutaires, absorbant deux sociétés d'aide à l'enfance ainsi que le programme municipal d'aide au revenu.

L'autre projet, lancé par le ministère de la Santé, portait sur l'intégration des services sociaux et de santé au palier de la collectivité par l'entremise de centres de santé et de ressources humaines communautaires dont les conseils d'administration élus étaient composés de citoyens et de fournisseurs de services. Ces centres, qui n'ont jamais dépassé le cap du prototype dans cinq collectivités (dont deux ont survécu), ont été qualifiés de supermarchés de services. Ils devaient intégrer tous les services sociaux et de santé locaux, y compris les services à l'enfance et à la famille, les services de santé publique et mentale, les services de médecins ainsi que les services sociaux provinciaux, municipaux et bénévoles, et ils devaient établir des liens avec d'autres services, comme l'éducation et la formation professionnelle.

Une des conclusions que l'on peut tirer de l'expérience de la Colombie-Britannique est la difficulté d'intégrer ou de coordonner les responsabilités au palier local s'il n'y a pas d'efforts parallèles à l'échelon du gouvernement provincial. Il est aussi important de tenir compte de la compatibilité des services intégrés ou coordonnés. La fusion des services d'aide à l'enfance et de l'aide au revenu, d'une part, au conseil régional de Vancouver, d'autre part, en est un exemple; environ la moitié des cas d'aide à l'enfance étaient liés au programme de revenu, mais seulement trois pour cent des cas d'aide au revenu étaient liés aux services d'aide à l'enfance. Il fallait aussi veiller à ce que les services non statutaires (discrétionnaires) ne soient pas dépassés par les services statutaires (obligatoires) si un seul organisme communautaire était responsable des deux. Il y avait également des débats sur la façon

d'établir un équilibre entre les pouvoirs accordés aux collectivités par la prise de décision locale et la responsabilité provinciale par le processus parlementaire.

2. New York Council on Children and Families

Le New York Council on Children and Families agit comme coordonnateur des services à l'enfance et à la famille au palier de l'État. Le conseil, qui a vu le jour en 1977, a pour mandat de s'occuper des questions qui nécessitent l'intervention de deux organismes de l'État ou plus. Les principaux responsables (commissaires et directeurs) de 14 organismes de l'État qui fournissent des services à l'enfance et à la famille siègent au conseil.

Le conseil n'offre pas directement de services. Son rôle est de mettre en lumière des problèmes et de négocier des solutions conjointes qui nécessitent une action coopérative des organismes de l'État. Ces organismes comprennent, par exemple, les départements de santé, de services sociaux et d'éducation et les divisions de la jeunesse, de la probation et des services de justice criminelle, ainsi que les bureaux des personnes handicapées et de la santé mentale.

La majeure partie du poids politique du conseil vient du fait qu'il est présidé par le secrétaire du gouverneur de l'État de New York et qu'il s'occupe souvent de questions précises qui seront abordées dans le message annuel du gouverneur sur la situation de l'État. Parfois les organismes déposeront eux-mêmes une question à régler sur la table du conseil. Le conseil est reconnu pour avoir négocié une entente par laquelle un organisme de l'État se retire d'une certaine affaire pour être remplacé par un autre. Il publie également un rapport sur les «conditions de l'enfance» et exerce des pressions pour faire apporter des modifications aux lois, si nécessaire.

Une des forces du conseil est qu'il n'est pas relié au système de services. Le conseil est considéré comme étant une partie neutre parce qu'il n'a ni programme ni territoire à protéger. Cela signifie également qu'il n'a pas de pouvoir pour mettre en oeuvre des programmes ou services de son propre chef. Son pouvoir doit provenir d'un mandat supérieur qui encourage ceux qui prennent des décisions dans les systèmes de services à se concerter pour trouver des solutions.

Un nouveau programme pour l'enfance

Dans le présent rapport, le Comité a souligné la très grande importance de créer un nouveau partenariat pour s'occuper des soins destinés aux enfants. Nous avons examiné les nouvelles réalités économiques et sociales avec lesquelles nous devons composer et les défis qu'elles comportent pour les systèmes de services de l'Ontario. Nous avons

appris de nos consultations, et savons de notre propre expérience et recherche, que le réseau dissocié de services, sous sa forme actuelle, ne peut pas assurer les droits naturels des enfants. Les systèmes de services sont utilisés au maximum; pourtant, bon nombre de problèmes touchant les enfants vont de mal en pis. Un certain nombre de fournisseurs et de planificateurs de services s'emploient à répondre aux besoins multiples et à partager les maigres ressources financières et humaines. Cependant, les obstacles entre les différents fournisseurs de services et régions empêchent de trouver une solution globale.

Nous reconnaissons que les solutions ne sont pas faciles à réaliser. Il n'y a pas de modèles sûrs à suivre. Nous voyons toutefois une occasion dans le contexte d'aujourd'hui de faire des changements significatifs dans notre façon d'aborder les services et modalités de soutien à l'enfance. Nous avons déjà acquis une vitesse de croisière grâce à l'évolution des services sociaux et de santé. De nouveaux partenariats se créent dans les ministères et les collectivités. Nous sommes de plus en plus capables de relier les services et les systèmes grâce à l'informatique. Les organismes de services, les planificateurs des collectivités, les municipalités, les conseils scolaires et d'autres croient vraiment que le moment est venu de régler certains vieux problèmes et de prendre de nouvelles dispositions.

Nous sommes convaincus que ce n'est pas en essayant d'encourager des mesures de collaboration volontaires ou de coordonner des systèmes disparates qui comportent des responsabilités et des objectifs différents, que nous réussirons à atteindre notre objectif ultime, à savoir assurer les droits naturels des enfants. La collaboration volontaire, aussi utile soit-elle, ne réussira pas nécessairement à long terme parce qu'elle est soumise aux intérêts de ceux qui cherchent à poursuivre une relation de coopération. Les efforts de coordination pour essayer d'établir un pont entre les systèmes de services se sont souvent heurtés aux problèmes de chasses gardées, de valeurs contradictoires et de responsabilités floues.

Si l'on veut vraiment progresser pour assurer les droits naturels des enfants, le gouvernement doit s'engager de façon claire et sans équivoque à établir un programme pour l'enfance, et des structures doivent être mises en place pour assurer la création d'un système pour l'enfance. Nous concluons qu'à cette fin, il doit y avoir un seul organe responsable de l'enfance au gouvernement provincial chargé de toutes les principales lois, de la planification stratégique, de l'élaboration des programmes et des politiques et du financement de services à l'enfance. Pour compléter cet organisme au palier local, certains organismes d'aide à l'enfance doivent être créés et rendre compte à leurs

collectivités et au gouvernement provincial de la planification et de la gestion d'un système pour l'enfance.

Nous reconnaissons que des changements aussi fondamentaux ne peuvent pas se produire du jour au lendemain. Il faudra une réorganisation du gouvernement provincial pour intégrer l'administration des services à l'enfance dans un seul organisme et il faudra créer de nouvelles structures pour la planification et la gestion des systèmes au palier local. Il faudra repenser les mandats traditionnels et les changements législatifs.

L'un des messages entendus par le Comité durant ses consultations est que le genre de changements significatifs nécessaires ne pourra être apporté sans certains changements dans la structure pour établir l'orientation et surveiller la mise en oeuvre. Nous avons considéré la possibilité d'adapter les structures organisationnelles existantes mais nous avons conclu que de nouvelles structures étaient nécessaires. Elles seront fondées sur les connaissances et l'expérience inhérentes aux organismes existants, mais elles doivent représenter un nouveau départ avec un mandat clair et une orientation vers le changement. Les nouvelles structures doivent aussi refléter un partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les collectivités locales.

Nous nous efforçons de trouver des solutions pratiques et d'envergure pour l'avenir. Nous proposons un processus de mise en oeuvre par étapes, avec certaines mesures provisoires pour atteindre notre but. Nous espérons que les mesures provisoires seront prises immédiatement. Certains des changements plus radicaux peuvent être faits sur une période de deux ans. Les autres changements, comme ceux touchant les lois, peuvent prendre plus de temps.

Le gouvernement provincial doit d'abord prendre un engagement. Il est essentiel que la province fasse preuve de leadership en créant un nouveau programme pour l'enfance, un plan d'action pour assurer les droits naturels des enfants, qui guidera et influencera toutes les mesures gouvernementales. Pour élaborer un système pour l'enfance, tous les ministères doivent partager la même vision. C'est ce que nous appelons un programme public, plutôt qu'un programme gouvernemental, parce que sa mise en oeuvre ne sera pas limitée au gouvernement. Nous proposons un partenariat entre le gouvernement, les parents et tous les autres qui travaillent auprès des enfants.

Recommandation :

Le gouvernement de l'Ontario, en collaboration avec les parents, les fournisseurs de services et les autres qui travaillent auprès des enfants, doit élaborer un programme public pour assurer les droits naturels des enfants. Le programme guidera les lois, la planification et l'élaboration de politiques à venir dans tous les ministères qui ont une influence directe ou indirecte sur les services et modalités de soutien à l'enfance.

Un cadre intégré

1. Un organisme provincial de l'enfance

Pour mettre en oeuvre le programme pour l'enfance, il doit exister un organe central au sein du gouvernement provincial. Les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont maintenant divisées entre plusieurs ministères. Il doit y avoir un organisme provincial de l'enfance qui est responsable de tous les principaux services à l'enfance, du moins les services sociaux, l'éducation, les services correctionnels, les services de santé et les loisirs, dans une seule entité dotée du pouvoir de mettre en oeuvre des programmes et d'affecter des ressources. À cette fin, il faudrait intégrer les responsabilités et le personnel des services à l'enfance de cinq ministères : Services sociaux et communautaires, Éducation, Services correctionnels, Santé, et Tourisme et Loisirs. Le nouvel organisme aurait son propre ministre de l'enfance.

Le Comité a considéré d'autres solutions de rechange à l'établissement d'un tel organisme pour l'enfance. Par exemple, nous avons examiné la possibilité de créer une direction générale de l'enfance pour faire la promotion des politiques visant à assurer les droits naturels des enfants dans le gouvernement. Une direction générale pourrait examiner les propositions de nouveaux programmes ou de lois rédigées par différents ministères et évaluer leur incidence sur les enfants. Nous avons également considéré la création d'un organisme interministériel chargé de trouver des façons de favoriser la coordination entre les ministères en matière d'élaboration de politiques, de législations et d'autres questions portant sur l'enfance.

Toutefois, nous craignons que ni une direction générale ni un organisme interministériel n'aient une responsabilité directe pour les systèmes de services. Leur rôle ne serait que d'influencer les ministères qui ont des pouvoirs directs sur les programmes et le financement et de leur faire des recommandations. Selon nous, il est essentiel de créer un organisme pour l'enfance qui peut mettre en oeuvre des changements, qui est responsable du financement et qui a un poids politique au sein du gouvernement. Il doit y avoir un ministre qui défend devant le Conseil des ministres les droits naturels des enfants

et est capable de transformer des propositions en réalité à l'aide d'un organisme qui a le mandat et les ressources pour agir.

L'obligation de rendre compte des fournisseurs de services locaux et des bailleurs de fonds provinciaux devant de nombreux organismes constitue un des principaux problèmes qui empêchent l'intégration des services au palier local. L'intégration des responsabilités ministérielles simplifiera les choses et facilitera la mise en oeuvre d'une approche plus unie aux programmes et aux politiques destinés à l'enfance.

Nous sommes conscients du danger de créer une administration imposante et lourde. Nous ne voulons pas que cet organisme devienne une super-bureaucratie. Les services à l'enfance ne constituent qu'une petite partie du MSSC, du ministère de la Santé et du ministère du Tourisme et des Loisirs. La plupart des services à l'enfance de ces ministères ne sont pas fournis par des employés provinciaux. Le personnel d'une variété d'organismes bénéficiant de paiements de transfert fournit bon nombre des services à l'enfance du MSSC et les conseils de santé régionaux ou les municipalités offrent bon nombre de programmes de santé publique aux enfants. Le personnel provincial du ministère des Services correctionnels offre un certain nombre de services aux jeunes contrevenants mais l'effectif n'est pas nombreux. Le ministère de l'Éducation serait le plus grand ministère à faire partie du nouvel organisme mais les responsabilités de fonctionnement directes du système scolaire relèvent des conseils scolaires locaux.

Ce que nous proposons est une solution claire et directe à la fragmentation des mandats au palier provincial : il faut les amalgamer. L'intégration des services liés à la *Loi sur les jeunes contrevenants* au MSSC est préconisée depuis que la loi est entrée en vigueur et que l'Ontario a décidé de répartir les services à l'enfance entre deux ministères en fonction de l'âge. Au chapitre 7, nous avons recommandé que les services pour tous les jeunes contrevenants relèvent législativement de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et administrativement du ministère des Services sociaux et communautaires. Le MSSC et le ministère de la Santé ont déjà commencé à intégrer certaines de leurs fonctions auprès des personnes âgées et des personnes handicapées conformément à la stratégie de soins prolongés. Notre proposition pousse la relation un peu plus loin en intégrant aussi leurs services à l'enfance.

Il existe une affinité entre l'éducation et le développement de l'enfant parce que tous les enfants vont à l'école. Bon nombre des problèmes des enfants décrits précédemment se manifestent à l'école. Au chapitre 5, nous avons indiqué que l'école devrait, dans la mesure

du possible, servir de point de départ pour une variété de services à l'enfance. Il nous semble logique que l'élaboration de politiques et le financement des services spécialisés soient intégrés à l'élaboration des politiques et au financement de l'éducation.

Le nouvel organisme pour l'enfance aura une perspective générale quant aux droits naturels des enfants. Il constituera un nouveau point de convergence pour que tout le réseau de services à l'enfance puisse travailler de concert.

Nous recommandons l'intégration des responsabilités concernant l'enfance que l'on retrouve dans cinq ministères. Nous considérons ces responsabilités comme nos priorités. Toutefois, il existe peut-être d'autres responsabilités, relevant actuellement d'autres ministères, qui pourraient faire partie du nouvel organisme intégré des services à l'enfance.

Recommandation :

Le gouvernement de l'Ontario doit établir un organisme provincial pour l'enfance qui intégrerait la responsabilité pour toutes les principales lois, la planification stratégique, l'élaboration de programmes et de politiques et le financement de services pour les enfants. Cet organisme devrait au moins assurer les responsabilités concernant l'enfance relevant aujourd'hui des ministères des Services sociaux et communautaires, de l'Éducation, des Services correctionnels, de la Santé, et du Tourisme et des Loisirs.

2. Organismes locaux pour l'enfance

L'autre composante essentielle d'un cadre intégré est un organisme pour l'enfance au palier local. Il est primordial que les fournisseurs de services et les bailleurs de fonds au palier local se concertent parce que c'est là que la vraie prestation de services se fait. Une planification intégrée, un financement et une élaboration des politiques au palier provincial sont des composantes importantes du cadre intégré mais sans l'intégration au palier local, l'encadrement n'aura pas l'incidence voulue sur les services.

Le Comité a étudié la meilleure façon d'atteindre l'intégration locale. Par exemple, nous avons étudié un modèle provincial décentralisé de planification locale et de gestion des systèmes. Dans le contexte du MSSC, ce modèle serait réalisable parce que le ministère a 13 bureaux de secteur à travers la province et qu'il intègre actuellement certaines de ses fonctions de gestion avec le ministère de la Santé dans les bureaux de soins prolongés. Un bureau de gestion du MSSC pourrait être mis sur pied dans chaque région pour planifier et gérer les services à l'enfance intégrés et financés par le ministère. Dans le Nord de

l'Ontario, le MSSC travaille déjà avec d'autres ministères à des projets de services conjoints à l'enfance.

Toutefois, le Comité préconise un système fusionné de services sociaux, éducatifs, correctionnels, de santé et de loisirs pour les enfants de l'Ontario. Ce système touche non seulement cinq ministères mais aussi une combinaison complexe de chefs de service, de planificateurs, de bailleurs de fonds et de fournisseurs de services à l'échelon local. Il touche également un autre palier de gouvernement, l'administration municipale, de même que les conseils scolaires qui sont élus et financés localement par l'impôt foncier et les subventions provinciales.

Les municipalités participent aux services de soins des enfants; elles dirigent les services de santé publique ou sont représentées au sein des conseils d'administration des bureaux de santé. Elles partagent également les coûts des services d'aide à l'enfance et fournissent des programmes de loisirs pour les enfants. Les conseils scolaires et les conseils des écoles séparées dirigent et administrent le système scolaire. En ce qui concerne les services sociaux, il y a les sociétés d'aide à l'enfance, les centres de santé mentale pour enfants et une foule d'autres fournisseurs de services. Dans le domaine de la planification, il existe des conseils régionaux de santé, des groupes consultatifs et de coordination des services à l'enfance, des conseils de planification sociale et d'autres organismes du genre.

Selon nous, un bureau de gestion décentralisé du ministère ne pourrait pas bien incorporer ou représenter les différents partenaires au palier local. Il doit y avoir un organisme qui peut contrer la fragmentation de la prise de décision et de l'obligation de rendre compte.

Le Comité est d'avis qu'il est important de déléguer les pouvoirs relatifs aux services à l'enfance du palier provincial à l'échelon local. L'éducation est déjà administrée au palier local, mais les services du MSSC ne le sont pas. Leur prestation se fait surtout par des fournisseurs locaux, mais le MSSC conserve un pouvoir de gestion par l'entremise des bureaux de secteur. Nous sommes en faveur d'un organisme local pour l'enfance qui devrait rendre des comptes à la collectivité dont il relève. Bien que les employés provinciaux des bureaux de secteur fassent partie de leurs collectivités, ils sont en définitive comptables au ministère. Un organisme local devrait également rendre des comptes à la province pour les fonds qu'il reçoit et pour ses responsabilités statutaires et autres, mais sa relation avec la collectivité sera différente de celle qu'il entretient avec un bureau du gouvernement. Il fera la promotion d'une plus grande participation et d'une plus grande responsabilité de la collectivité dans les questions reliées à l'enfance. L'organisme constituera un point de convergence

dans la collectivité pour débattre les questions reliées à l'enfance et encouragera une grande variété de personnes, y compris les parents, à participer à la planification des services à l'enfance. Il renforcera la capacité des collectivités à participer à la planification sociale et économique et à promouvoir les activités de développement communautaire, comme nous l'avons recommandé au chapitre 6.

L'organisme local pour l'enfance que nous recommandons intégrera la planification locale, la gestion des systèmes et l'affectation des ressources du système de services à l'enfance. L'organisme local sera régi par les lois et règlements provinciaux et les politiques établies par l'organisme provincial pour l'enfance. En raison de la nature de certains services à l'enfance, comme la protection, certains services continueront d'être très réglementés et normalisés partout dans la province, tandis que certains services discrétionnaires varieront selon les besoins locaux. L'organisme local sera assujetti à une structure hiérarchique qui régira ses rapports avec le gouvernement provincial et la communauté qu'il sert.

Nous nous sommes demandés si cet organisme pour l'enfance devrait faire partie ou être responsable d'un organisme local pour l'enfance déjà en place. Il est peu probable que les administrations municipales accueilleront avec plaisir un élargissement important de leur rôle dans le domaine des services à l'enfance. L'étude du comité provincial-municipal sur les services sociaux suggère que les municipalités se concentrent sur les garderies et se détachent d'autres services à l'enfance, surtout de l'aide sociale à l'enfance. Le rapport recommandait que les municipalités ne soient plus responsables de partager les coûts de l'aide sociale à l'enfance, et le Comité est d'accord.

Les 176 conseils scolaires de l'Ontario sont plus près du modèle recherché parce que, à part les programmes d'éducation aux adultes, ils se concentrent sur les enfants. Les nouvelles responsabilités concernant les droits naturels des enfants pourraient en théorie être assumées par les conseils scolaires, mais pas de la façon dont ils sont constitués actuellement. Leur mandat se limite trop à l'enseignement. Le rôle des conseils scolaires doit être redéfini pour permettre la création de ces nouveaux organismes généraux pour l'enfance. Les nouveaux organismes seront responsables de la planification, de la gestion des systèmes et de l'affectation des ressources, ce qui comprendra et transcendera le système scolaire pour s'étendre aux services sociaux, de santé, correctionnels et de loisirs à l'intention des enfants.

Nous ne voulons pas que les nouvelles responsabilités concernant l'enfance soient considérées uniquement comme un ajout au rôle traditionnel des conseils. Il est important que cet organisme local soit

une *nouvelle* entité interdisciplinaire très différente orientée vers les services à l'enfance. Il ne devrait pas être dominé par les idées préconçues traditionnelles des secteurs de services, qu'ils touchent l'éducation, l'aide sociale, les services correctionnels, les loisirs ou la médecine.

Nous nous rendons compte que l'adoption de cette proposition nécessitera des changements radicaux. Des changements législatifs seront nécessaires pour constituer ces nouveaux organismes. La relation avec les municipalités en tant que fournisseurs de services et bailleurs de fonds devra être clarifiée.

Nous n'avons pas examiné toutes les questions de mise en oeuvre mais nous avons fait de brèves observations sur trois d'entre elles. La première touche la façon de constituer l'organisme, c'est-à-dire par nomination ou élection. Nous recommandons des élections locales. Il est préférable de donner le contrôle des dépenses à un organisme qui doit rendre compte directement de ses dépenses devant l'électorat. Bien que nous ne croyions pas que les organismes nommés sont par définition des utilisateurs de fonds irresponsables, nous sommes conscients de l'importance, dans notre tradition parlementaire, d'établir un lien entre le pouvoir de dépenser et la boîte de scrutin. Ces organismes devront donc rendre des comptes à l'électorat local et au nouvel organisme provincial à l'enfance qui fournira des subventions pour les services à l'enfance.

La deuxième question porte sur l'incidence de ces propositions sur l'assiette fiscale locale. Les conseils scolaires reçoivent actuellement en moyenne de 30 à 40 pour 100 de leurs fonds d'exploitation du gouvernement provincial. Ce pourcentage varie selon chaque conseil; certains conseils sont pratiquement entièrement financés par la province tandis que d'autres dépendent presque exclusivement des impôts fonciers locaux. Nous ne voulons pas que notre proposition sur les nouveaux organismes pour l'enfance résulte en une augmentation du fardeau financier pour les contribuables locaux. Il faudra avoir certaines garanties du gouvernement provincial pour que la création de ces nouvelles entités ne résulte pas en des responsabilités financières supplémentaires pour les bailleurs de fonds locaux.

La troisième question porte sur les responsabilités opérationnelles. Ce devrait être clair que nous ne voulons pas que ce nouvel organisme assume la prestation directe de tous les services à l'enfance. Il est logique de miser sur ce qui existe déjà et le système actuel compte une variété de fournisseurs. Toutefois, étant donné qu'un des premiers mandats des nouveaux organismes sera de déterminer des façons d'assurer les droits naturels des enfants de manière intégrée et holistique, les organismes de services actuels devront apprendre à travailler ensemble.

De plus, nous ne suggérons pas que les membres élus de ces organismes soient des administrateurs salariés à plein temps; ils devraient agir à titre de membres des conseils d'administration du système pour l'enfance.

Recommandation :

Le gouvernement de l'Ontario doit établir à l'échelle locale des organismes pour l'enfance élus qui sont responsables de la planification, de la gestion des systèmes et de l'affectation des ressources pour les services sociaux, éducatifs, correctionnels, de santé et de loisirs destinés aux enfants dans leurs secteurs de compétence. Ces organismes seront comptables devant l'organisme provincial à l'enfance et leurs collectivités respectives.

La transition : mesures provisoires

Nous reconnaissons qu'il faudra beaucoup de travail pour mettre en oeuvre le nouvel organisme provincial pour l'enfance et les organismes locaux. Par conséquent, nous proposons que des structures provisoires soient mises en place pour planifier et instaurer le nouveau système pour l'enfance.

Nous recommandons la formation d'un conseil pour l'enfance au sein du gouvernement provincial qui serait composé de sous-ministres des ministères qui s'occupent des services à l'enfance. Le conseil aurait pour tâche de mettre en oeuvre et de faire démarrer le nouveau programme, et serait graduellement éliminé lorsque le nouvel organisme sera établi.

Le conseil devrait comprendre au moins les sous-ministres des ministères des Services sociaux et communautaires, de l'Éducation, des Services correctionnels, de la Santé, du Tourisme et des Loisirs; la participation des ministères du Travail, du Logement et du Procureur général serait utile. La présidence du conseil devrait revenir au secrétaire du Conseil des ministres. Étant donné que la création d'un nouvel organisme pour l'enfance nécessitera un changement significatif dans l'organisation gouvernementale et dans les structures locales, le conseil devrait rendre compte au premier ministre de l'Ontario. Le conseil aura besoin de personnel et nous suggérons que des employés soient détachés de plusieurs ministères.

Les tâches du conseil comprendront la planification de la mise en oeuvre du nouvel organisme provincial pour l'enfance, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires. Nous croyons qu'il serait possible d'intégrer les fonctions provinciales d'ici deux ans. Le conseil assumera aussi la direction de la planification des organismes locaux pour l'enfance élus, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires qui

s'ensuivront. Le conseil nommera des organismes locaux provisoires pour faire la planification à l'échelle locale en prévision de la création des nouveaux organismes. Le conseil élaborera une structure de responsabilité pour les nouveaux organismes.

Le conseil sera responsable de la coordination des activités des ministères durant la période précédant la création du nouvel organisme provincial. Par exemple, le conseil devra affecter des ressources pour la planification du nouveau système aux paliers local et provincial. En plus d'affecter les fonds de création, il pourrait utiliser des fonds d'encouragement pour favoriser les projets d'intégration à l'aide des ressources communes de plusieurs ministères (par exemple, en rassemblant des fonds de certains projets spéciaux du MSSC et des fonds compensatoires pour l'enseignement du ministère de l'Éducation). Les fonds recueillis pourraient être remis aux conseils locaux provisoires.

Le conseil jouera également un rôle important dans la promotion de l'intégration horizontale au sein des ministères siégeant au conseil. Il y a beaucoup à faire, par exemple, au sein du MSSC pour intégrer les services liés à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, de garde, de l'enfance maltraitée et les autres services à l'enfance qui relèvent du MSSC. Ce genre d'intégration sera un premier pas essentiel vers l'intégration à plus grande échelle avec d'autres ministères.

Le conseil pour l'enfance doit aussi élaborer une formule de financement équitable et adéquate pour les services à l'enfance. La façon dont le financement est maintenant réparti dans la province relève davantage de la tradition et de l'histoire que d'un système de financement viable fondé sur la population, la taille géographique, les indicateurs de besoins et d'autres facteurs touchant les services nécessaires. Nous ne voulons pas que les nouveaux organismes soient perçus comme perpétuant les erreurs du passé. Le niveau de financement doit être suffisant pour permettre aux organismes locaux de satisfaire les normes de service exigées par la province. Il est encore plus important qu'il existe certains mécanismes pour garantir que les contribuables locaux ne seront pas forcés d'assumer le fardeau financier pour des services qui sont actuellement financés par la province. Les formules de financement et de partage des coûts doivent être établies avant que les nouveaux organismes commencent à fonctionner pour de bon.

Le conseil devra aussi assurer l'élaboration d'une base de données complète pour la planification des services à l'enfance. Le Comité se rend compte qu'un des principaux problèmes dans les services à l'enfance actuels est le manque de renseignements de base pour la planification. Il est pratiquement impossible d'évaluer l'efficacité de

certains programmes parce que les données ne sont pas compilées, pas disponibles ou pas compatibles avec des données comparables d'autres programmes. Si l'Ontario veut avoir un système intégré de services, il est primordial que les planificateurs aient les renseignements à portée de la main. Ces renseignements sont essentiels pour gérer le système dans son ensemble, pour planifier l'affectation des crédits et pour déterminer la responsabilité. La technologie est disponible; il suffit de l'adapter en fonction du système. Les questions de protection de la vie privée doivent être résolues et les règlements appropriés mis en place où ils sont nécessaires pour rendre l'échange de renseignements possible.

Le gouvernement de l'Ontario doit établir un conseil provisoire pour l'enfance, composé de sous-ministres, pour élaborer et mettre en oeuvre les politiques et projets du programme public pour l'enfance. Le conseil, présidé par le secrétaire du Conseil des ministres et devant rendre compte au premier ministre, devrait avoir pour tâches :

- **la planification de la mise en oeuvre du nouvel organisme provincial pour l'enfance, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;**
- **la coordination des activités des ministères durant la période menant à la création d'un nouvel organisme provincial, y compris l'intégration de services à l'enfance au sein des ministères;**
- **la planification des organismes pour l'enfance élus localement, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;**
- **la nomination de conseils locaux provisoires chargés de la planification à l'échelle locale;**
- **l'élaboration d'une structure de responsabilité pour les nouveaux organismes;**
- **l'établissement d'une formule de financement équitable et appropriée pour les services à l'enfance;**
- **la résolution de problèmes concernant le partage des coûts avec les administrations locales et l'élaboration d'un mécanisme garantissant que les contribuables locaux ne sont pas forcés d'assumer une responsabilité financière pour les services à l'enfance qui seront actuellement financés par la province;**
- **la création d'une base de données complète pour la planification des services à l'enfance.**

Les conseils locaux provisoires doivent être établis pour s'assurer que les collectivités planifient un système pour l'enfance et qu'elles donnent leur opinion sur la façon dont le nouveau système doit fonctionner. Il faudra, par exemple, décider quelles régions seront servies par les nouveaux organismes locaux. Dans le Nord de l'Ontario, où le facteur géographique est tellement important, l'envergure des organismes devra peut-être être différente de celle du Sud à plus forte densité de population.

Les nominations aux conseils locaux seront faites par le conseil provincial pour l'enfance. Nous suggérons d'avoir une représentation de différents milieux dont des représentants des principaux ministères concernés, des conseils scolaires, des municipalités, des fournisseurs de services et des consommateurs. Une des clés du succès sera l'appui accordé par la collectivité. Dans les régions où l'on retrouve un groupe consultatif et de coordination des services à l'enfance, un conseil de planification sociale ou inter-organismes, un conseil régional de la santé ou certains autres groupes traitant des problèmes reliés à l'enfance, les connaissances et l'expérience devraient être reconnues et utilisées pour aider à élaborer le nouveau système. Dans certaines collectivités, on a beaucoup travaillé à l'évaluation des besoins et à l'établissement de certains liens entre les systèmes de services. Nous ne voulons pas que les conseils provisoires perdent du temps à recommencer ce qui a déjà été fait.

Ces conseils devront examiner les besoins de la collectivité et la configuration actuelle des services pour planifier la meilleure façon de faire fonctionner le système; ils le feront en se fondant sur le programme public pour l'enfance. Ils donneront des avis au conseil provincial qui les a nommés. Ils établiront des liens mutuellement utiles avec les systèmes et les organismes. Ils planifieront l'intégration des services à l'enfance au sein des ministères et entre les ministères à l'échelon local. Même si ces conseils n'ont pas de pouvoir d'affectation des ressources au palier local, ils pourront peut-être affecter certains fonds spéciaux provenant du conseil provincial pour l'enfance, pour encourager les projets faisant la promotion de l'intégration des services. Les fonds d'encouragement constituent un moyen important de créer de nouvelles approches à la prestation des services. Tout comme le conseil provincial, les conseils locaux devraient avoir des dispositions de temporisation pour les aider à arrêter leurs opérations avant que les nouveaux organismes élus commencent à fonctionner.

Recommandation :

Des conseils pour l'enfance locaux provisoires doivent être nommés à la grandeur de l'Ontario, être composés de représentants communautaires de différents milieux et avoir pour mandat :

- **de planifier les stratégies locales pour assurer les droits naturels des enfants de façon intégrée et holistique conformément au programme public pour l'enfance de l'Ontario;**
- **de planifier l'établissement d'organismes locaux pour l'enfance et donner des avis au conseil provincial provisoire pour l'enfance;**
- **de déterminer des moyens d'intégrer ou de coordonner les responsabilités concernant la planification et la gestion du système au sein des ministères et entre les ministères au palier du bureau de secteur;**
- **d'encourager une meilleure intégration des services par le financement de projets.**

Conclusion

Le Comité cherche surtout à s'assurer que les droits naturels des enfants reçoivent l'attention qu'ils méritent, non seulement au sein du gouvernement et des organismes, mais dans le grand public.

Le Comité croit qu'il est nécessaire qu'un organisme consultatif rende compte au gouvernement de la façon dont le système assure les droits naturels des enfants. Les membres du comité consultatif pour l'enfance de l'Ontario ne devraient pas être des membres du gouvernement. Une partie importante de son rôle consistera à maintenir le partenariat entre tous ceux qui travaillent auprès des enfants.

Le comité consultatif rendra compte au premier ministre et publiera un rapport annuel qui sera déposé à l'Assemblée législative. Le rapport annuel servira de bilan du système pour l'enfance et mettra en évidence les progrès et les lacunes. Il fera connaître à la population de l'Ontario «les conditions des enfants» dans la province.

Le comité consultatif, qui sera indépendant du système de services, agira comme catalyseur et essaiera de concentrer l'attention sur les questions reliées aux droits naturels des enfants. Il étudiera les nouvelles lois et politiques proposées et fera ses observations. Il servira également à éduquer le public en favorisant une meilleure compréhension du programme public pour l'enfance. Le comité consultatif aura besoin de certaines ressources de la part du gouvernement pour être à même de jouer son rôle.

Le comité consultatif devrait être établi aussitôt que possible. Il fournira des conseils précieux au gouvernement sur la mise en application d'autres recommandations contenues dans le présent rapport.

Recommandation :
Le gouvernement de l'Ontario doit établir dès que possible un comité consultatif pour l'enfance de l'Ontario dont les membres nommés proviendront de l'extérieur du gouvernement. Le Comité sera chargé de conseiller le premier ministre et de remettre un rapport annuel à l'Assemblée législative sur la façon dont le système assure les droits naturels des enfants. Le comité consultatif devra concentrer son attention et sensibiliser le public sur les questions reliées aux enfants et aider à maintenir le partenariat entre ceux qui travaillent auprès des enfants.

Nous espérons que le travail relatif au programme public pour l'enfance et l'élaboration d'un nouveau cadre commenceront dès que possible; cependant, nous savons aussi que le gouvernement voudra faire des consultations au sujet du présent rapport. Toutefois, nous pressons le gouvernement d'établir le conseil provincial sur l'enfance aussitôt que possible et de lui donner la responsabilité de superviser la mise en oeuvre des parties du rapport acceptées par le gouvernement.

Recommandation :
Le conseil de l'Ontario sur l'enfance devrait être responsable de la supervision de la mise en oeuvre des parties du rapport acceptées par le gouvernement.

Le Comité reconnaît que certains groupes opposeront peut-être de la résistance au nouveau cadre que nous avons recommandé, ce qui est normal lorsqu'on parle de changements importants. À notre avis, si nous voulons faire des changements majeurs dans la façon dont les droits naturels des enfants sont assurés, on doit établir une nouvelle perspective et acquérir une nouvelle vitesse de croisière. La promesse faite il y a une décennie d'un nouveau système radicalement plus efficace pour l'enfance n'est toujours pas remplie.

Le Comité est convaincu que bon nombre de ceux qui travaillent auprès des enfants, que ce soit dans les écoles, les garderies ou les tribunaux, dans les foyers pour enfants atteints de défience intellectuelle ou dans les établissements de santé, seront heureux des changements. Ceux qui travaillent depuis des années dans le domaine des services à l'enfance sont contrariés par les solutions temporaires qui ne changent pas beaucoup de choses. On est aussi las des belles promesses qui ne produisent aucun résultat concret.

Il est important de miser sur ce qui fonctionne bien dans le système actuellement, de puiser à même le désir de travailler ensemble et de créer un système bien planifié et intégré. Les années 90 sont les années toutes désignées pour s'engager dans les services à l'enfance.

1. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, ministère de la Santé, Office des personnes âgées. *Stratégies de réaménagement : Réforme globale des soins de longue durée en Ontario*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990.

2. Associations des municipalités de l'Ontario, Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario et ministère des Services sociaux et communautaires. *Étude du comité provincial-municipal sur les services sociaux*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990.

3. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989.

4. Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. *Northern Directions for the Delivery of Services to Special Needs Children and their Families*, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988.

Chapitre 9 Conclusion

Introduction

Nous ne pouvons pas tourner le dos à nos enfants. Nous devons rallier nos efforts et rassembler nos ressources pour protéger et nourrir ceux qui constituent l'avenir de notre société.

Ce qui est aujourd'hui moralement correct pour l'enfance est aussi pressant, économiquement et socialement, pour la viabilité continue de l'ensemble de la société. Les renseignements présentés dans le présent rapport montrent bien que le cycle des problèmes rencontrés par les enfants au cours des années 90 auront inévitablement une incidence profonde sur la productivité et la croissance économique. Il est devenu urgent de garantir les droits naturels des enfants pour que nous, en tant que société, puissions prendre soin de nous dans l'avenir.

N'oublions pas que lorsque les enfants grandissent dans la pauvreté, vivent en marge de la société, souffrent émotivement et réduisent leurs chances de vie, nous nous stigmatisons en tant que province et en tant que pays. Comme le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) l'indique dans son rapport intitulé *La situation des enfants dans le monde 1990* :

> L'essence de la civilisation est la protection du vulnérable et de l'avenir: les enfants, comme l'environnement, sont vulnérables et constituent l'avenir. Ne pas réussir à protéger le développement physique, mental et émotif des enfants est le meilleur moyen d'augmenter et de perpétuer les problèmes de l'humanité.[1]

Le Comité appuie le principe de la «première priorité» énoncé dans le rapport de l'UNICEF. Selon ce principe, la vie et le développement normal des enfants devraient être *la priorité* dans les préoccupations et les capacités de la société et les enfants devraient pouvoir compter sur cet engagement durant les bons et les mauvais moments, ou «durant les périodes de prospérité et de récession».[2]

Aucun enfant n'est à l'abri du stress qu'impose notre société. Les facteurs de risque comme la pauvreté, les mauvais traitements ou l'alcoolisme ont tous des répercussions profondes sur les enfants et celles-ci peuvent se combiner pour produire une situation intolérable. Il suffit d'une ou deux expériences malencontreuses pour nuire aux chances de survie d'un enfant. Chaque enfant peut donc ne pas développer son plein potentiel.

La vulnérabilité des enfants est davantage exacerbée par la disjonction entre les nouvelles conditions économiques et sociales et un système de services qui est encore fondé sur des idées dépassées au sujet de la

«famille». Nous avons examiné comment les différents services financés par le gouvernement peuvent se combiner en un système efficace et régler les problèmes de répartition des responsabilités, de chasses gardées et d'intérêt personnel qui se sont développés entre ceux qui fournissent des services et modalités de soutien à l'enfance et à la famille.

Nous avons conclu que le gouvernement ne peut pas à lui seul être responsable de fournir des soins. Le soin des enfants est une responsabilité qui revient d'abord aux parents puis à chacun de nous. Nous avons commencé à penser à des partenariats entre les parents et entre ceux dont les décisions touchent les enfants. Cela nous a amenés à imaginer une nouvelle façon d'organiser notre système social pour que les intérêts des enfants passent avant tout.

C'est dans cet esprit que nous présentons la déclaration suivante sur les enfants de l'Ontario :

Notre conception de l'enfance

Nous voyons une province où les enfants sont considérés comme la plus grande valeur de la société. Dans cette société, préserver les droits naturels des enfants, à savoir la chance de se développer, de recevoir l'aide nécessaire pour grandir et d'être protégé contre les dangers, sont compris non seulement comme une responsabilité mais comme un privilège reconnu et partagé par tous les hommes et femmes.

Nous voyons le soin des enfants comme un partenariat où les parents sont appuyés dans leurs efforts pour élever leurs enfants par d'autres qui travaillent auprès des enfants. Tous les membres de la collectivité travaillent au développement sain des enfants et aident les enfants en difficulté. Par conséquent, les systèmes officiels et les fournisseurs de soins non officiels joignent leurs efforts pour créer un réseau flexible, intégré et accessible de services à l'enfance.

Nous voyons une province où tous les gens cherchent à promouvoir le bien-être et les droits naturels des enfants.

Nous croyons qu'il y a actuellement une occasion de faire avancer le programme public pour l'enfance. La *Convention relative aux droits de l'enfant* de l'Organisation des Nations Unies et le sommet mondial sur l'enfance ont attiré l'attention internationale sur les problèmes des enfants à travers le monde. Notre gouvernement fédéral a coprésidé le sommet des Nations Unies et s'est engagé publiquement à créer un

centre responsable des questions portant sur l'enfance au sein du gouvernement fédéral. De façon plus générale, le gouvernement s'est engagé à investir de nouvelles ressources dans l'amélioration de la vie et du développement des enfants.

Le Comité espère qu'en présentant son rapport intitulé *Les enfant d'abord* il incitera la population de l'Ontario à passer à l'action pour s'assurer que tous les enfants de l'Ontario ont une vie heureuse et productive. Nous espérons que les recommandations de notre rapport guideront cette entreprise importante.

---

1. UNICEF. *La situtation des enfants dans le monde 1990*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 7.

2. *Ibid*.

Annexe A Mandat
Comité sonsultatif sur les services à l'enfance
Septembre 1988

Objet

Le projet a pour objet d'élaborer un cadre stratégique menant à un programme d'action pour les enfants vulnérables, les jeunes et les familles. (Par «enfants vulnérables», on endend les enfants qui risquent d'avoir des problèmes sociaux, émotifs et comportementaux importants et continus qui, à leur tour, entraînent une dépendance envers les ressources publiques pendant leur croissance, particulièrement les services d'aide sociale, correctionnels ou de santé mentale.)

Objectifs

- Orienter la gamme de services publics en Ontario destinés aux enfants vulnérables et à leurs familles du point de vue du développement de l'enfant;
- Élaborer des stratégies de prévention et d'intervention précoce pour les enfants vulnérables et leurs familles selon un système communautaire de collaboration;
- Faire participer les principaux intervenants du gouvernement (ministère des Services sociaux et communautaires et autres ministères) et de l'extérieur du gouvernement (les fournisseurs de services financés par les fonds publics ou privés, les consommateurs et les groupes de défense) à la définition et à l'élaboration de ce cadre stratégique.

Historique

- Au cours de la dernière décennie, on s'est concentré sur le regroupement des services à l'enfance et l'élaboration d'un cadre législatif, la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.
- La loi constitue une étape importante dans les efforts du ministère pour arriver à un système de services à l'enfance plus efficace dans le cadre d'une philosophie de services reconnue, et établit un certain nombre de principes directeurs.
- La loi a permis de créer des services flexibles (le concept d'un système de prestation de services fondé sur les catégories de services) qui devraient permettre de répondre aux besoins des enfants plutôt que d'adapter ces besoins à des mandats de programmes restreints.
- Tous semblent d'accord pour dire que la prestation des services a connu des améliorations considérables au cours des dix dernières années.
- Les problèmes et les besoins des enfants sont de plus en plus complexes et le système n'est plus en mesure d'y répondre aussi efficacement qu'il le pourrait.
- On s'occupe maintenant des fugueurs, des enfants laissés seuls, des prostitués juvéniles et des jeunes sans-abri, dont le nombre augmente de façon inquiétante.
- Malgré un cadre de financement plus flexible, le système de services à l'enfance a encore tendance à être fragmenté par les mandats des organismes qui reflètent les lois précédentes.
- Il y a des fossés à combler dans certaines collectivités tandis qu'il y a dédoublement des services dans d'autres, ce qui illustre la nécessité continue de planifier et d'établir des liens entre les secteurs de services.
- Pour que les interventions soient efficaces, il faut établir des liens avec d'autres systèmes comme les organismes de santé, d'enseignement et d'entraide communautaire.
- Le moment est maintenant venu de faire le point. Pour mettre en oeuvre l'intention de la loi et en arriver à un système de services à l'enfance assorti d'une plus grande collaboration et qui réponde mieux aux besoins des enfants, nous devons prendre du recul, nous faire une idée globale des questions et problèmes et établir de nouvelles orientations en conséquence.

Questions

Pressions de la société

- Au moment où l'Ontario subit actuellement une récession économique, nous continuons à avoir des problèmes de chômage dans certaines régions et des cycles systémiques de chômage dans certains secteurs de la province.
- Les grossesses chez les adolescentes continuent d'augmenter. Les mères qui gardent leur enfant sont souvent à haut risque.
- Les logements abordables dans la région de Toronto ne sont pas disponibles pour les familles les plus vulnérables.
- Les statistiques sur les mauvais traitements infligés aux enfants par les membres de leur famille continuent d'être élevées et témoignent d'une augmentation de la violence. Le rôle de la famille et nos croyances traditionnelles au sujet de son caractère sacré doivent être réévalués.
- L'Ontario est de plus en plus une société multiculturelle avec près de cent communautés ethnoculturelles différentes représentées dans la province. Il faut faire plus d'efforts pour que le système soit plus à même de répondre aux besoins d'une société multiculturelle et à ceux des autochtones en particulier.

Préoccupations concernant la gestion du programme

- Même si le nombre d'enfants recevant des soins a diminué de façon spectaculaire, on a connu des augmentations significatives des cas de prévention et de protection.
- Les enfants recevant des soins prolongés sont vus comme étant vulnérables et plus difficiles à aider. Il est nécessaire de planifier de façon permanente et d'établir des stratégies pour s'occuper des problèmes de transition.
- Bon nombre d'enfants qui reçoivent des soins allant d'un placement à un autre sont devenus une population en transit, voire instable. Ces jeunes traînent souvent dans les rues et n'ont pas d'estime de soi, de compétences professionnelles, d'aptitudes à la vie quotidienne et de relation significative avec des adultes soucieux de leur bien-être pour leur donner un sentiment de soutien.
- La violence familiale a des conséquences à long terme sur les enfants : bon nombre d'entre eux sont maltraités émotivement et peuvent plus tard maltraiter leur famille.
- Pour certains, l'accent mis sur les droits des enfants a «légalisé» le système d'aide à l'enfance. Les fournisseurs de services passent la majeure partie de leur temps à remplir des formules et à assister aux procédures juridiques.

Problèmes systémiques

- Les recherches ont permis de commencer à trouver des informations sérieuses et fiables sur les besoins des enfants de l'Ontario en matière de services sociaux et de santé. Les données de l'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario indiquent qu'un grand nombre d'enfants sont à risque.
- Bon nombre d'enfants souffrent toujours de troubles de santé et de problèmes d'apprentissage mais très peu d'entre eux reçoivent des services des systèmes de santé mentale, d'aide à l'enfance et de santé publique.
- Les services ne sont pas actuellement conçus pour reconnaître les liens étroits entre les résultats et les conséquences sur d'autres systèmes; par exemple, un service cherchant à aider un enfant ayant des troubles psychiatriques qui ne comprendrait pas une intervention pour régler les difficultés scolaires serait incomplet.
- Les principaux systèmes dans la vie des enfants à risque comprennent l'école, le médecin de famille et les logements à prix modique. Les données indiquent que les «parents célibataires», les «assistés sociaux», le fait de vivre dans des «logements subventionnés» peuvent être des indicateurs sérieux des besoins de services sociaux et de santé mentale.

• On n'a pas suffisamment évalué les conséquences de la prévention et de l'intervention précoce sur les problèmes de services sociaux et de santé. Il est essentiel de concentrer les ressources sur les enfants qui en *ont le plus besoin*.
• Les services doivent être conçus pour satisfaire les besoins de la communauté et des clients; les gens ne devraient pas être forcés de s'adapter aux mandats des programmes établis.
• Les programmes des autres ministères, en particulier ceux de l'Éducation, de la Santé, du Logement, de la Formation professionnelle et des Loisirs, ont une incidence ou peuvent avoir une incidence sur l'utilisation future des services à l'enfance. La collaboration et l'orientation d'un plus grand nombre de ressources provinciales sont la clé d'une prévention ou d'une intervention efficace chez les familles et les enfants à risque.

Résultats

Si l'on veut obtenir un système de services communautaires à l'enfance flexible, le système doit répondre aux critères suivants :

1) les principes de la loi sont entièrement mis en application;
2) il existe une collaboration et des liens formels entre les fournisseurs de services;
3) il y a une responsabilité;
4) les services tiennent compte des différences culturelles;
5) *nos* ressources sont gérées efficacement et cherchent à répondre aux besoins des enfants à risque;
6) la prévention et, partant, la réduction des services constituent le principe directeur.

Il est nécessaire d'examiner l'incidence des diverses pressions exercées sur nos systèmes de services, d'analyser les différentes données et de tenir compte des initiatives prises à l'intérieur et à l'extérieur du ministère.

Il en résultera de nouvelles orientations et des stratégies conjointes pour les services à l'enfance dans les années 90. Le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des nouvelles orientations comprendra surtout l'engagement conjoint du MSSC, d'autres ministères et des fournisseurs de services de tous les secteurs.

Méthodologie

Généralités

• évaluation des situations pertinentes actuelles;
• analyse et documentation des questions;
• évaluation environnementale des tendances;
• recherche documentaire sur d'autres territoires;
• détermination et reconnaissance de ce qui fonctionne en Ontario et des modèles de planification assortis d'une collaboration.

Détails

Le but et l'élaboration de priorités stratégique pour les services à l'enfance doivent être perçus comme étant une priorité du gouvernement et transmis comme telle dans le système, y compris aux autres organismes, à la police, au système judiciaire, etc.

Le nouveau programme public pour les services offerts aux enfants dans les années 90 sera élaboré en partie de concert avec le Comité consultatif présidé par M. Colin Maloney, directeur général de la Société catholique d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto.

Principales hypothèses

- L'argent est rare. Une expansion substantielle des services n'est pas reconnue comme une solution souhaitable pour des raisons qui ressortissent à la fois à l'économie et aux politiques. Les intentions du processus sont en partie d'assurer la crédibilité du financement, l'efficacité des programmes et l'usage commun des fonds.
- Les données montrent que le système de services à l'enfance sert une petite partie de la population qui semble avoir besoin de ces services. Le système doit identifier sa clientèle actuelle et celle qu'il devrait servir.
- Les enfants, les jeunes et les familles à risque doivent être considérés par les différents systèmes leur venant en aide comme une responsabilité conjointe; ce n'est que par des mécanismes de collaboration que nous pouvons espérer fournir les services requis.
- Le projet prévoit essentiellement deux orientations: la première, les services fournis principalement par le MSSC aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, et la deuxième, le réseau de services à l'enfance fournis par différents organismes pour élaborer des approches collaboratives aux services.
- Les directives établies relativement au traitement des enfants et l'intervention auprès des enfants et des familles, qui mettent beaucoup l'accent sur l'établissement de cibles, de priorités et la planification communautaire locale, seront à la base des directives établies pour tous les services à l'enfance.
- Il est nécessaire de s'engager à respecter les opérations et politiques conjointes si on veut que le projet connaisse du succès.

Processus

- Examen préliminaire des principaux documents, entrevues avec des principaux informateurs, de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement (y compris les autres directions, les opérations, les directeurs de secteurs, l'Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario, etc.).
- Première ébauche du mandat.
- Constitution de l'équipe de travail.
- Consultation et examen du mandat avec les directeurs régionaux, les directeurs de secteurs, et les sociétés d'aide à l'enfance et autres fournisseurs de services importants.
- Participation et engagement des autres ministères par les sous-ministres.
- Le Comité consultatif est constitué puis informé des initiatives actuelles à l'intérieur et à l'extérieur du ministère; il examine les problèmes actuels et éventuels, étudie la signification des données, se concentre sur le processus, donne des conseils sur la faisabilité d'une journée consacrée aux priorités stratégiques ou de l'établissement de groupes d'intérêts ou de discussion.
- Forum sur les politiques à l'automne pour examiner les activités générales, le processus et les orientations de l'ensemble du projet.
- Vaste consultation sur les questions et opinion sur les orientations possibles par une journée de planification stratégique ou une série de groupes de discussion menés dans les différents secteurs et régions.
- Première ébauche du cadre stratégique examiné d'abord par l'équipe de travail, la ministre, la sous-ministre, la Division des opérations et les principaux fournisseurs de services.
- L'équipe de travail du ministère des Services sociaux et communautaires examine l'ébauche pour déterminer les conséquences politiques.
- Suivi par des comités de consultation en parallèle avec le Comité consultatif établi dans les régions pour examiner les orientations et donner son opinion au Comité consultatif.

- Nouvelle ébauche du cadre stratégique.
- Examen par l'équipe de travail.
- Approbation de la ministre et de la sous-ministre.
- Présentation au Conseil des ministres.
- Publication du cadre stratégique.

Comité consultatif sur les services à l'enfance

Principes directeurs

- Les personnes siégeant au Comité devraient apporter plus d'un point de vue.
- Les membres devraient avoir l'esprit créateur et être reconnu dans leur milieu pour leur ouverture d'esprit.
- Bien que certains membres puissent représenter des organismes, chacun devrait être choisi pour ses qualifications personnelles.
- Tous les organismes intéressés n'ont pas à être représentés : les groupes d'intérêt ou de discussion donneront amplement d'occasion à chacun d'exprimer ses vues.

Composition

Les représentations géographique, culturelle et linguistique doivent être prises en compte.

Le Comité consultatif sera composé d'environ 10 à 15 personnes.

Fonctions

- Rédiger le cadre stratégique pour les services à l'enfance des années 90.
- Examiner les répercussions des problèmes et des tendances actuelles sur l'orientation des services.
- Déterminer les stratégies pour mieux oreinter les services dans le contexte des différentes sources de données disponibles pour identifier les enfants, les jeunes et les familles à risque.
- Déterminer les stratégies pour améliorer le concept de la famille dans le système des services à l'enfance.
- Établir une stratégie visant la création d'un réseau de systèmes de services qui partagera les responsabilités parmi les secteurs de services et les ministères.
- Déterminer les domaines où il faut faire des recherches.
- Déterminer les stratégies pour une utilisation plus efficace des ressources existantes.

Annexe B Personnel

Directrice de projet :	Carole Skinner
Coordonnatrice de projet :	Maureen Reilly
Recherchiste :	Katherine Scott
Rédaction/révision :	Carole Skinner
	Katherine Scott
	Cheryl Hamilton
	Craig Shields (Historique du chapitre 4)
Conseillers :	Sandra Scarth, directrice, Direction des services à l'enfance
	Marc Topham, chef de service, Direction des services à l'enfance et ancien directeur de projet
	Terry Sullivan, directeur général intérimaire, Conseil du premier ministre sur la santé et ancien directeur de projet
Personnel de soutien :	Frances Forrester
	Gabrielle Lenk
	Donell McDonell
	Frances Tanasychuk

Le Comité consultatif sur les services à l'enfance relevait de la Direction des services à l'enfance du ministère des Services sociaux et communautaires.

Annexe C Équipe de travail

L'équipe de travail était composée d'employés du gouvernement représentant les principales directions du ministère et de représentants des autres ministères.

Sandra Scarth	directrice, Direction des services à l'enfance
Marc Topham	chef de service, Direction des services à l'enfance
Sue Herbert	directrice, Direction de la coordination des opérations
Ernie Nelson	directeur de secteur, Sud-Est, bureau de secteur de Kingston
Kay Eastham	directrice, Direction des services de garde d'enfants
Vicki Bales	ancienne directrice, Direction de l'aide à la famille
Jon Kelly	ancien directeur, Direction des services aux personnes handicapées
John Garcia	chef de l'élaboration des politiques, Direction de la promotion de la santé, ministère de la Santé
David McKee	directeur, Direction de l'enfance en difficulté et des écoles provinciales, ministère de l'Éducation
Celia Denov	ancienne directrice, Direction de la recherche et des politiques, Direction générale de la condition féminine de l'Ontario
Colin Maloney	président, Comité consultatif sur les services à l'enfance

Les représentants des ministères suivants ont aussi été invités à assister aux réunions de l'équipe de travail à l'occasion.

Logement	Formation professionnelle
Loisirs	Procureur général
Culture	Solliciteur général
Affaires civiques	

Fonctions

- Établir les paramètres du travail.
- Étudier le mandat préliminaire, y compris les objectifs spécifiques, le personnel et les échanciers.
- Diriger le développement du projet.
- Donner des conseils sur les questions ou les problèmes soulevés.
- Revoir les rapports d'étape et les documents.
- Revoir les stratégies au fur et à mesure qu'elles sont élaborées et en recommander l'approbation.
- Assurer la liaison entre le Comité consultatif et la haute direction.

Annexe D : Consultations

Au cours de ses travaux, le Comité consultatif sur les services à l'enfance a consulté un certain nombre de personnes et de groupes du secteur des services à l'enfance. Les noms des personnes et les postes que celles-ci occupaient au moment de la consultation sont indiqués ci-dessous.

Consultations sur les initiatives du gouvernement

George Thomson	président, Comité d'examen de l'aide sociale
Rix Rogers	conseiller spécial du ministre de la Santé et du Bien-être sur les cas d'exploitation sexuelle d'enfants
Terry Sullivan	analyste principal des politiques, Santé mentale pour enfants, Direction des services à l'enfance, MSSC
Dan Offord	professeur de psychiatrie, chef de la division de la psychiatrie infantile, Université McMaster directeur de la recherche, Chedoke Child & Family Centre Scientiste de la santé nationale
Marilyn Knox	directrice générale, Conseil du premier ministre sur la santé
Stephen Hagarty	Community Concern Associates, Ltd. comités consultatifs des services à l'enfance locaux
Nora Spinks	coordonnatrice des services à l'enfance, North York Interagency Council
Faye More	superviseure de programmes, MSSC étude des services sociaux provinciaux-municipaux
Sandra Lang	directrice générale, Planification stratégique et relations intergouvernementales, MSSC étude des services sociaux provinciaux-municipaux examen des services de soins de longue durée

Consultations sur les questions reliées à la petite enfance

Nancy MacNider	présidente, Maternity Homes Association of Ontario
Richard Schabas	directeur de la santé publique, ministère de la Santé
Karen Kaufman	coordonnatrice de la mise en oeuvre des services de sage-femme, Bureau pour la santé des femmes, ministère de la Santé

Consultations sur le rôle des médecins

Yves Talbot	chef de la médecine familiale, Mount Sinai Hospital, Toronto
Marcia Mian	directrice de S.C.A.N. (enfants maltraités), Hospital for Sick Children, Toronto
Ken Finkel	département de pédiatrie, faculté des Sciences de la santé, Université McMaster et Comité de la protection de l'enfance de l'Association médicale de l'Ontario

Consultations sur les services de garde d'enfants

Kay Eastham	directrice, Direction des services de garde d'enfants, MSSC
Trish Baynham	analyste des politiques, Direction des services de garde d'enfants, MSSC
Julie Mathien	agente de l'éducation, Direction de l'élaboration des politiques, ministère de l'Éducation
Betty Kashima	directrice générale, Macaulay Child Development Centre
Irene Kyle	directrice générale, Canadian Mothercraft Society

Consultations sur la prévention

Carol Russell	principale conseillère sur les politiques et la recherche, *Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur*, Direction des services à l'enfance, MSSC

Consultations sur les enfants d'âge scolaire

Veronica Lacey	directrice, conseil scolaire de North York
Landon Pearson	président, Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse
Wally Beevor	sous-ministre adjoint, Programmes d'apprentissage, ministère de l'Éducation
Alan Wolfish	directeur des services juridiques, ministère de l'Éducation

Consultations sur les enfants autochtones

Marlene Castellano	présidente des études autochtones, Université Trent
Michael Hardy	directeur général, Dilico Ojibway Child and Family Services
Joanne Sault	Association des Iroquois et des Indiens alliés
Susan Rudnick	analyste des politiques, Services aux enfants autochtones, Direction des services à l'enfance, MSSC

Consultations sur les adolescents à risque

Michael Clarke	Evergreen Youth Centre, mission de la rue Yonge, Toronto
Cathy Leard	coordonnatrice de la garderie, Jessie's Centre for Teenagers, Toronto
Evelyn Kent	directrice générale,
Anne Barrett	coordonnatrice de l'éducation, Planification familiale de l'Ontario
Miriam Ross	clinique médicale pour adolescents, Hospital for Sick Children, Toronto
Gillian Doherty	Doherty Social Planning Consultant, conseillère du Secrétariat provincial de l'action antidrogue
Peter Murchison	analyste principal des politiques, Secrétariat provincial de l'action antidrogue

Consultations sur les jeunes en âge de transition

John Myles	professeur, département de sociologie, Université Carleton
Jan Rush	sous-ministre adjointe, Division de la formation professionnelle, ministère de la Formation professionnelle
Barbara Barrows	superviseure, counseling, Services d'emploi des jeunes, Toronto

Consultations sur la Loi sur les jeunes contrevenants

Tony Doob	professeur, centre de criminologie, Université de Toronto
Alan Lescheid	directeur adjoint, London Family Court Clinic Ltd.
Brian Weagant	directeur général, Justice for Children
Marilyn Renwick	directrice générale, York Detention Centre, Toronto
Paddy Colfer	analyste des politiques, Services aux jeunes contrevenants, Direction des services à l'enfance, MSSC

Consultations sur la santé mentale des enfants

Sheila Weinstock	directrice générale, Ontario Association of Children's Mental Health Centres
Martin Girash	directeur, Windsor Western Hospital Regional Children's Centre, Windsor
Dorothy Easton	directrice, Kinark Child and Family Services, Toronto
Phil Ogden	directeur, Beechgrove Regional Children's Centre, Kingston
André Guitard	directeur, Centre Jeanne Sauvé, Kapuskasing
Ken Goldberg	directeur, Earlscourt Child and Family Centre, Toronto
Laurie Dart	directrice générale, J.D. Griffen Adolescent Centre, Toronto
Tom Walters	directeur général, Lakehead Regional Family Centre, Thunder Bay
Rod McLeod	chef du département de psychiatrie, Child & Family Centre, Chedoke-McMaster Hospital, Hamilton
Susan Bradley	psychiatre en chef, Hospital for Sick Children, chef de la division de psychiatrie infantile, Université de Toronto

Conférences et ateliers

Des représentants du Comité consultatif sur les services à l'enfance ont fait des exposés lors des assemblées et conférences suivantes :

- Conférence de l'Ontario Indian Social Services Council sur la prévention primaire
- Conférence annuelle de l'Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario
- Conférence annuelle de l'Ontario Association of Children's Mental Health Centres
- Sparrow Lake Alliance (personnes préoccupées par les questions de prestation de services dans le secteur des services à l'enfance)
- Groupe de directeurs de l'éducation (représentants des directeurs de l'éducation de la province)

Annexe F Présentations écrites

Le Comité consultatif sur les services à l'enfance a reçu des présentations des groupes suivants :

- Justice for Children
- Metro Special Committee for the Prevention of Child Sexual Abuse
- Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, ministère des Services sociaux et communautaires
- Ontario Contract Observation and Detention Homes Association
- Institut pour la prévention de l'enfance maltraitée de l'Ontario
- Association médicale de l'Ontario
- Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario
- Association des conseils scolaires publics de l'Ontario
- Fédération des enseignants et enseignantes de l'Ontario
- Ontchild – Ontario Association of Children's and Youth Institutions
- Probation Officers Association of Ontario

Annexe F Travaux de recherche

Les travaux de recherche suivants ont été demandés par le Comité consultatif sur les services à l'enfance et préparés par le personnel et les experts-conseils externes :

Stephen Hagarty, Community Concern Associates Ltd.
«Child Welfare: A Background Paper on CAS Front-End Services», janvier 1990.

Brigitte Kitchen et Corinna Kitchen. «Sharing the Care: A Strategy for the Harmonization of Work and Family Life», mars 1990.

Harvey Savage. «Vulnerable Children and their Families: A Search for Appropriate Legislative and Policy Responses», novembre 1989.

Katherine Scott. «State of the Child in Ontario», septembre 1989.

Annexe G Photographies

Le Comité consultatif sur les services à l'enfance aimerait remercier les organismes suivants pour lui avoir permis de publier leurs photographies dans le rapport :

Le YMCA de la communauté urbaine de Toronto

Le Musée des beaux-arts de l'Ontario

Le conseil scolaire de Toronto

Le conseil scolaire de York

John De Visser

Daniel Dutka

Bob Clark

Annexe H Résumé des recommandations

Chapitre 5 *Promouvoir le bien-être et le développement sain*

Premier but : **La promotion du bien-être des enfants et la défense de leurs droits naturels doivent devenir la plus grande priorité de la société.**

Un engagement public pour la promotion du bien-être

Le gouvernement provincial devrait organiser une campagne de promotion des droits naturels des enfants, de l'ampleur de la campagne Participaction, afin de sensibiliser davantage le public et d'obtenir son appui.

Services conçus pour assurer les droits naturels des enfants

Les services principaux, comme les écoles, les bureaux de santé publique, les services de loisirs et les garderies, devraient devenir des points de convergence de l'organisation de services conçus pour assurer les droits naturels des enfants. Les services spécialisés doivent organiser leurs activités en relation avec ces services par l'établissement de rapports officiels.

Les enfants devraient être gardés le plus possible dans leur milieu familial, scolaire et communautaire naturel. Il faudra que les services spécialisés consacrent des ressources pour l'intervention en cas de crise et que de nouvelles compétences soient acquises et de nouvelles stratégies soient élaborées et mises en oeuvre afin de venir en aide aux enfants dans leur milieu naturel.

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit rationaliser son système fragmenté de services tout en favorisant la création de liens entre les fournisseurs de services actuels.

Le gouvernement provincial devrait promouvoir des modèles d'intégration de services et de collaboration qui simplifient l'accès aux services et rationalisent le rôle des fournisseurs de services spécialisés, qui représentent une ressource limitée.

L'école, point central pour la prestation des services et des modalités de soutien

Il devrait y avoir un établissement principal qui fonctionnerait en tant que point central pour la prestation de services à l'intention des enfants dans les collectivités. Lorsque cela est possible, l'école devrait être utilisée à cette fin.

Aider les familles

L'accessibilité aux services spécialisés doit être améliorée par la création de points d'accès uniques dans les collectivités qui sont en mesure de coordonner l'évaluation et la prestation des services. L'accessibilité doit également être améliorée par une plus grande flexibilité des heures de service et des méthodes de prestation.

Le gouvernement provincial devrait élaborer une politique complète relative à la garde des enfants assortie d'un échéancier pour l'expansion à grande échelle des garderies, et établir d'autres options en matière de services de garde à l'intention des parents qui travaillent et de leurs enfants.

Les employeurs devraient répondre aux demandes des travailleurs ayant des obligations familiales en diminuant les heures de travail, lorsque cela est possible, par la mise en oeuvre de différentes mesures comme le travail à temps partiel, le travail partagé, des heures de travail flexibles, le travail à la maison, des congés pour prendre soin d'enfants malades et des congés pour raisons familiales.

Lorsque surviennent les problèmes

Un programme de recherches indépendant et des projets de démonstration doivent être financés pour fournir des renseignements sur les problèmes qui se manifestent tôt et le dysfonctionnement ultérieur qui en découle en plus de renseignements relatifs au succès des efforts d'intervention. Outre la création d'une base de données complète, de telles recherches devront permettre d'orienter les interventions efficaces auprès des enfants.

Les organismes de services à l'enfance doivent avoir la flexibilité financière pour mettre en oeuvre des stratégies de rechange au lieu du placement en établissement.

Respect de la diversité

Tous les fournisseurs de services devraient travailler directement avec les membres de la collectivité dans la création de services accessibles qui tiennent compte de la diversité culturelle, ethnique, raciale, religieuse, linguistique et régionale unique de la population de l'Ontario. Pour ce faire, il sera nécessaire d'augmenter la représentation des groupes minoritaires au sein des conseils d'administration des organismes.

Le gouvernement provincial devrait fournir des ressources pour la formation et la dotation en personnel afin de mettre en oeuvre de façon efficace la *Loi sur les services en français*.

Des ressources désignées doivent être fournies afin de promouvoir les réseaux naturels de soutien et d'assurer la formation des travailleurs provenant des collectivités rurales isolées du Nord afin de créer et de soutenir des modèles communautaires de prestation de services dans cette région.

Le gouvernement et les collectivités autochtones devraient se concerter davantage afin d'élaborer des modèles de prestation de services conçus précisément pour les autochtones et qui répondent aux besoins uniques des enfants autochtones. Cela nécessitera le transfert de la gestion des services à l'enfance aux organismes autochtones locaux.

Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral devraient concevoir un processus et créer un groupe de travail afin de faire participer le plus possible les autochtones à l'élaboration de politiques, à la recherche et à la planification de programmes.

Les dispositions de partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provincial concernant les services aux autochtones devraient être examinées et modifiées pour soutenir la prestation de services de promotion et de prévention par des organismes autochtones à l'intention des collectivités autochtones.

Contexte de la promotion du bien-être

1. Éducation sur le rôle parental

Des efforts considérables doivent être faits par l'entremise du système d'éducation et d'un meilleur contrôle des naissances afin de diminuer le nombre de grossesses chez les adolescentes.

La capacité de l'adolescent de remplir son rôle de parent doit être améliorée par des soins prénatals améliorés, une formation sur le rôle parental et des services de garde adéquats afin de permettre à l'adolescent de continuer l'école ou de travailler.

2. Étape prénatale

Les services prénatals devraient être élargis et la capacité des services de dépistage des bureaux de santé publique devrait être améliorée afin de s'assurer que toutes les femmes enceintes ont accès à des soins prénatals de haute qualité.

3. Petite enfance

Des réseaux de services de puériculture devraient être créés à la grandeur de la province et ces services comprendraient des infirmières-hygiénistes ayant un rôle de dépistage et de soutien élargi, des centres de ressources pour les familles et des réseaux d'entraide. Des stimulants financiers pour favoriser l'utilisation de ces services devraient être envisagés.

Une gamme de services de garde doit être mise à la disposition des parents lorsque leurs enfants sont jeunes, comme des congés parentaux élargis (12 à 18 mois) partagés par les deux parents.

4. Les années préscolaires

Les services de garde d'enfants devraient être situés dans les collectivités, et dans les établissements scolaires lorsque cela est possible.

5. Les premières années scolaires

Le gouvernement provincial, de concert avec les conseils scolaires locaux, les écoles et les autres fournisseurs de services, doit créer des programmes s'échelonnant sur toute l'année à l'intention des enfants et de leur collectivité.

Les fournisseurs de services doivent améliorer leur capacité de détecter assez tôt l'apparition de problèmes. Des services d'intervention et de traitement de haute qualité devraient être disponibles à l'intérieur du milieu familial et scolaire normal dès que les problèmes ont été découverts.

Lorsque les droits naturels des enfants d'être protégés contre les maux physiques sont menacés, les services de protection doivent être en mesure de réagir rapidement et avec l'intensité nécessaire afin d'améliorer la sécurité de l'enfant.

6. L'adolescence et les années de transition

Les fournisseurs de services doivent utiliser leurs ressources pour les interventions en cas de crise et des stratégies de préservation de la famille afin d'améliorer leur capacité à garder les enfants à l'intérieur des familles le plus possible.

Les adolescents âgés de 16 à 18 ans devraient avoir le droit de demander protection et les organismes de services à l'enfance devraient recevoir le mandat de répondre à leur demande.

Chapitre 6 — *Établir une base économique pour l'enfance*

Deuxième but : **Une base économique équitable doit être établie pour permettre aux familles et aux collectivités d'assurer les droits naturels des enfants.**

Transferts du revenu

Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, en particulier celles concernant l'enfance et la famille.

Le gouvernement provincial devrait négocier avec le gouvernement fédéral pour concevoir et mettre en oeuvre un programme de revenu universel pour les enfants fondé sur les coûts minimums pour élever des enfants.

Le gouvernement provincial devrait mettre en oeuvre un programme provincial de prestations supplémentaires pour les enfants dont les familles touchent un revenu inférieur à la moyenne provinciale.

Le gouvernement provincial doit immédiatement réviser le système fiscal de l'Ontario afin d'évaluer son incidence sur les familles et doit prendre des mesures pour créer un système plus équitable. Le gouvernement provincial devrait également presser le gouvernement fédéral de restaurer l'indexation complète des allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants remboursable et d'abolir le crédit pour enfants non remboursable dans le cadre des efforts fédéraux pour atteindre une plus grande équité dans le système fiscal.

Le gouvernement provincial doit aller de l'avant pour intégrer l'aide au revenu, y compris les fonds d'urgence pour les enfants et leurs familles ayant besoin temporairement d'aide financière, à d'autres secteurs de services afin de servir les enfants et leurs familles de façon plus intégrée.

Le gouvernement provincial doit élaborer un calendrier ferme pour éliminer la pauvreté chez les enfants et les familles de l'Ontario.

Pensions alimentaires

Le gouvernement provincial doit établir un barème défini de pensions alimentaires afin d'orienter l'exécution d'ordonnances alimentaires. Ce barème aurait pour but de veiller à ce que les enfants soient capables de jouir du niveau de vie qu'ils auraient eu si leurs parents ne s'étaient pas séparés. Ce barème doit être entièrement indexé au coût de la vie.

Le gouvernement provincial doit renforcer et élargir le système public d'avances aux fins de l'exécution d'ordonnances alimentaires afin de fournir un revenu minimum garanti aux enfants et à leurs familles dans tous les cas où le parent devant payer la pension alimentaire refuse ou est incapable de s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par la cour.

Le gouvernement provincial doit modifier les règlements de l'impôt sur le revenu personnel qui obligent les parents ayant la garde des enfants à payer de l'impôt sur la pension alimentaire afin d'éliminer le fardeau de la double imposition sur le parent, et il devrait presser le gouvernement fédéral de faire la même chose.

Transition de l'adolescence à l'âge adulte

Le gouvernement provincial doit s'employer à consolider les services et modalités de soutien aux jeunes en période de transition, y compris l'aide financière, et essayer d'établir un pont entre les programmes intergouvernementaux et interministériels.

Le gouvernement provincial doit réviser le taux du salaire minimum, la disponibilité des avantages sociaux et les conditions de travail à temps partiel afin de faire des lois protégeant davantage les jeunes sur le marché du travail.

Le gouvernement provincial, de concert avec les représentants communautaires locaux, doit élargir les programmes d'apprentissage et d'enseignement coopératif pour les jeunes et établir des régimes d'aide pour les étudiants de ces programmes dont une aide financière et des logements, au besoin.

Le gouvernement provincial doit encourager les employeurs et les syndicats à investir dans les jeunes en augmentant les occasions de formation et en appuyant le développement économique communautaire par des avantages financiers et d'autres mesures.

Développement communautaire

Le gouvernement provincial, en collaboration avec les représentants de la collectivité, doit développer et renforcer la capacité des communautés de participer efficacement

à la planification et à la gestion économique et sociale des activités aux échelons local et provincial.

Le gouvernement provincial doit exiger que les organismes recevant des fonds du gouvernement incorporent un élément de développement communautaire dans la structure de leurs services et modalités de soutien. Lorsqu'il n'y a pas de financement direct, le gouvernement devrait encourager d'autres représentants de la communauté à appuyer les projets de développement communautaire.

Troisième but : **Les lois qui touchent directement ou indirectement les enfants doivent être rédigées ou modifiées pour exprimer et garantir les droits naturels des enfants.**

Principes législatifs et droits naturels des enfants

Les droits naturels des enfants doivent être enchâssés dans toutes les nouvelles lois et celles déjà en vigueur ainsi que dans les politiques qui touchent directement ou indirectement la vie des enfants.

Le gouvernement provincial doit immédiatement ratifier les principes enchâssés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* de l'Organisation des Nations Unies et presser le gouvernement fédéral d'en faire autant.

Incohérence dans les lois portant sur l'enfance

1. Critères et normes

Toutes les lois pertinentes devraient être modifiées pour confirmer encore une fois que «l'intérêt véritable de l'enfant» constitue le principal critère auquel un enfant a droit chaque fois qu'il entre en contact avec les tribunaux ou les services obligatoires.

2. Placement

Les lois portant sur le placement des enfants, notamment la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, doivent être modifiées pour contenir un principe directeur élémentaire d'uniformité dans les soins apportés dans le milieu «familier» des enfants lorsqu'il y va de l'intérêt véritable de l'enfant.

3. Droits procéduraux

Toutes les lois portant sur l'enfance et la famille devraient être évaluées en profondeur afin d'établir une constance législative en ce qui a trait à l'âge, à l'accès à une révision judiciaire, aux services d'un avocat, à l'évaluation thérapeutique et au droit naturel de participer à des évaluations pour déterminer l'aide financière et les libertés accordées.

Discrétion des tribunaux

Le gouvernement provincial devrait créer une cour unifiée de la famille de palier supérieur, où chaque juge recevrait des pouvoirs élargis et la discrétion de prendre des décisions dans l'intérêt véritable de l'enfant en tout temps.

Jeunes contrevenants

Le système des jeunes contrevenants de l'Ontario devrait être intégré sur les plans judiciaire, administratif et philosophique. Le gouvernement provincial devrait modifier la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour comprendre tous les

enfants de 12 à 17 ans dans la Partie IV traitant des jeunes contrevenants. Les contrevenants de 16 et 17 ans devraient relever du ministère des Services sociaux et communautaires et non pas du ministère des Services correctionnels.

Le gouvernement provincial doit s'engager à élaborer un programme complet de mesures de rechange comme le prévoit la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Le gouvernement provincial doit modifier la *Loi sur les infractions provinciales* pour y inclure des dispositions concernant des programmes de mesures de rechange semblables à celles de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Le gouvernement provincial devrait demander au gouvernement fédéral de modifier l'article 22 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* afin d'offrir un meilleur équilibre entre les droits des personnes de refuser un traitement et les droits de la collectivité d'être protégée.

Le gouvernement provincial doit réexaminer les directives concernant les mises en liberté sous caution des jeunes contrevenants pour s'assurer que le critère de rapport avec la collectivité n'est pas plus sévère pour les jeunes que pour les adultes.

Autres recommandations sur les politiques

Le gouvernement provincial devrait presser le gouvernement fédéral de modifier l'article 43 du Code criminel pour empêcher quiconque, y compris les parents et les enseignants, d'utiliser les châtiments corporels sur les enfants.

Le gouvernement provincial doit immédiatement adopter des principes concernant l'absentéisme et élaborer des lois appropriées qui engloberaient les droits naturels des enfants afin d'assurer la continuité de soins aux enfants dans leur environnement «familier».

Chapitre 8 *Un cadre intégré pour un système destiné à l'enfance*

Quatrième but : **Le gouvernement doit devenir le principal partenaire dans l'élaboration d'un programme public pour l'enfance et dans l'établissement d'un cadre intégré qui garantirait les droits naturels des enfants par l'entremise d'un système holistique de services et de modalités de soutien.**

Un nouveau programme pour l'enfance

Le gouvernement de l'Ontario, en collaboration avec les parents, les fournisseurs de services et les autres qui travaillent auprès des enfants, doit élaborer un programme public pour assurer les droits naturels des enfants. Le programme guidera les lois, la planification et l'élaboration de politiques à venir dans tous les ministères qui ont une influence directe ou indirecte sur les services et modalités de soutien à l'enfance.

Un cadre intégré

1. Un organisme provincial de l'enfance

Le gouvernement de l'Ontario doit établir un organisme provincial pour l'enfance qui intégrerait la responsabilité pour toutes les principales lois, la planification stratégique, l'élaboration de programmes et de politiques et le financement de services pour les enfants. Cet organisme devrait au moins assurer les responsabilités concernant l'enfance relevant aujourd'hui des ministères des Services sociaux et communautaires, de l'Éducation, des Services correctionnels, de la Santé, et du Tourisme et des Loisirs.

2. Organismes locaux pour l'enfance

Le gouvernement de l'Ontario doit établir à l'échelle locale des organismes pour l'enfance élus qui sont responsables de la planification, de la gestion des systèmes et de l'affectation des ressources pour les services sociaux, éducatifs, correctionnels, de santé et de loisirs destinés aux enfants dans leurs secteurs de compétence. Ces organismes seront comptables devant l'organisme provincial à l'enfance et leurs collectivités respectives.

La transition : mesures provisoires

Le gouvernement de l'Ontario doit établir un conseil provisoire pour l'enfance, composé de sous-ministres, pour élaborer et mettre en oeuvre les politiques et projets du programme public pour l'enfance. Le conseil, présidé par le secrétaire du Conseil des ministres et devant rendre compte au premier ministre, devrait avoir pour tâches :

- la planification de la mise en oeuvre du nouvel organisme provincial pour l'enfance, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;
- la coordination des activités des ministères durant la période menant à la création d'un nouvel organisme provincial, y compris l'intégration de services à l'enfance au sein des ministères;
- la planification des organismes pour l'enfance élus localement, y compris tous les changements politiques, administratifs et législatifs nécessaires;
- la nomination de conseils locaux provisoires chargés de la planification à l'échelle locale;
- l'élaboration d'une structure de responsabilité pour les nouveaux organismes;
- l'établissement d'une formule de financement équitable et appropriée pour les services à l'enfance;
- la résolution de problèmes concernant le partage des coûts avec les administrations locales et l'élaboration d'un mécanisme garantissant que les contribuables locaux ne seront pas forcés d'assumer une responsabilité financière pour les services à l'enfance qui sont actuellement financés par la province;
- la création d'une base de données complète pour la planification des services à l'enfance.

Des conseils pour l'enfance locaux provisoires doivent être nommés à la grandeur de l'Ontario, être composés de représentants communautaires de différents milieux et avoir pour mandat :

- de planifier les stratégies locales pour assurer les droits naturels des enfants de façon intégrée et holistique conformément au programme public pour l'enfance de l'Ontario;
- de planifier l'établissement d'organismes locaux pour l'enfance et donner des avis au conseil provincial provisoire pour l'enfance;
- de déterminer des moyens d'intégrer ou de coordonner les responsabilités concernant la planification et la gestion du système au sein des ministères et entre les ministères au palier du bureau de secteur;
- d'encourager une meilleure intégration des services par le financement de projets.

Conclusion

Le gouvernement de l'Ontario doit établir dès que possible un Comité consultatif pour l'enfance de l'Ontario dont les membres nommés proviendront de l'extérieur du gouvernement. Le Comité sera chargé de conseiller le premier ministre et de remettre un rapport annuel à l'Assemblée législative sur la façon dont le système assure les droits naturels des enfants. Le comité consultatif devra concentrer son attention et sensibiliser le public sur les questions reliées aux enfants et aider à maintenir le partenariat entre ceux qui travaillent auprès des enfants.

Le conseil de l'Ontario sur l'enfance devrait être responsable de la supervision de la mise en oeuvre des parties du présent rapport acceptées par le gouvernement.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990
ISBN 0-7729-7854-9
1M/11/90

Papier recyclé